

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN



Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos

Guía para medidas inmediatas a nivel nacional

Mayo de 2008

Reconocimientos

El presente documento ha sido elaborado en el marco de la Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos. Fue promovido por J.M. Sumpsi, Subdirector General, Departamento de Cooperación Técnica, de la FAO. Su preparación comenzó con una sesión de lluvia de ideas a la que se convocó al personal de la Dirección de Asistencia a las Políticas y Movilización de Recursos de la FAO. Es el resultado de los aportes de un equipo multidisciplinario de miembros del personal de la FAO, bajo la coordinación de Materne Maetz del Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias de la FAO. Muchos miembros del personal contribuyeron a su desarrollo, entre ellos: Tom Osborne, Jan Poullisse, Ed Seidler, Andrew Shepherd, Brian Thompson y Robert Van Otterdijk del Departamento de Agricultura de la FAO; Liliana Balbi, Aziz Elbehri, Jacques de Graaf, Marco Knowles, Frank Mischler, Guendalina Pangrazio y Margret Vidar del Departamento Económico y Social de la FAO. Anna Ricoy se encargó de reunir la bibliografía y Ana Maria Galvan del Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias de la FAO estuvo a cargo del diseño final del texto.

Las designaciones que se emplean y la presentación del material en este producto de información no implican la expresión de ninguna opinión en absoluto de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación con relación a la condición legal o de desarrollo de ningún país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades o con relación a la delimitación de sus fronteras o límites.

Las conclusiones presentadas en este documento son apropiadas al momento de su elaboración. Es posible que se modifiquen a la luz de mayores conocimientos adquiridos en etapas posteriores del proyecto.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO Y SUSTENTO ANALÍTICO	6
2.1 <i>Proceso.....</i>	6
2.2 <i>Sustento analítico.....</i>	7
3.ACCIONES NORMATIVAS Y PROGRAMÁTICAS INMEDIATAS	8
3.1 <i>Aspectos macroeconómicos.....</i>	8
3.1.1 <i>Movilización de los recursos presupuestarios.....</i>	9
3.1.2 <i>Tipo de cambio.....</i>	9
3.2 <i>Acciones relacionadas con el comercio.....</i>	11
3.3 <i>Medidas a favor de los consumidores.....</i>	14
3.3.1 <i>Políticas fiscales.....</i>	15
3.3.2 <i>Políticas de gestión del mercado.....</i>	18
3.3.3 <i>Redes de seguridad.....</i>	21
3.3.4 <i>Otras acciones que afectan el ingreso disponible.....</i>	25
3.4 <i>Medidas a favor de los productores.....</i>	26
3.4.1 <i>Acciones para la gestión de mercado.....</i>	27
3.4.2 <i>Acciones de apoyo a la producción.....</i>	31
ANEXO: CUADROS SINÓPTICOS SOBRE ACCIONES NORMATIVAS Y PROGRAMÁTICAS INMEDIATAS (INICIATIVA DE LA FAO RELATIVA AL AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS)	43
ALGUNAS LECTURAS COMPLEMENTARIAS.....	60

1. Introducción

El mundo está experimentando un aumento abrupto de los precios de los alimentos. El índice de precios de los alimentos de la FAO para los precios de los productos básicos se incrementó un 57% en el último año (marzo de 2007 a marzo de 2008), mientras que en 2006 el aumento fue del 9%. Esto genera consecuencias negativas para la inseguridad alimentaria en los hogares de grupos vulnerables, pero también genera oportunidades para fomentar la producción agrícola y el desarrollo rural. La situación actual exige que los gobiernos y la comunidad internacional reaccionen en forma inmediata: es necesario modificar políticas e implementar programas a fin de abordar los impactos negativos y aprovechar las oportunidades. En más de 25 países ya ha habido descontento como consecuencia del aumento de los precios de los alimentos.

La histórica disminución a largo plazo en los precios reales de los alimentos parece haberse detenido. A comienzos de 2008, los precios reales alcanzaron su pico máximo en aproximadamente 30 años. Las proyecciones sugieren que es probable que se mantengan relativamente altos durante los próximos años, si bien a un nivel menor que el que se observa en el primer trimestre de 2008. Esto dependerá en gran medida de cómo responda la oferta global y de si la demanda mantiene o no el ritmo de crecimiento vertiginoso del pasado reciente.

Existen numerosos factores que pueden explicar esta evolución, aunque es difícil atribuir responsabilidades cuantitativas precisas a cada uno de ellos. Por el lado de la demanda:

- Cada vez más productos agrícolas se utilizan para la fabricación de biocombustibles.
- La especulación sobre los precios de los productos básicos a medida que disminuían las existencias de reserva; además, un cierto nivel de pánico en los mercados y las decisiones normativas tomadas por numerosos países han ampliado el movimiento ascendente de los precios más allá de lo justificable por la situación de la oferta y la demanda.
- El ingreso a largo plazo y el crecimiento demográfico en China, India y otras importantes economías en desarrollo han aumentado el consumo y los cambios en los patrones alimenticios hacia productos animales cuya producción requiere de grandes cantidades de alimento para animales.

Por el lado de la oferta:

- Las condiciones climáticas adversas en los principales países exportadores (como Australia) han reducido la producción de grano destinado a la alimentación en los últimos años.
- La disminución de las existencias de reserva de cereales, que se encuentran en su nivel más bajo desde 1980.
- El aumento de los precios del petróleo ha contribuido a incrementar los precios de los insumos agrícolas como el combustible y los fertilizantes y los elevados precios del transporte, procesamiento y almacenamiento que se generaron a lo largo de las cadenas alimentarias.
- La tendencia decreciente de los precios agrícolas desde 1980 no ha fomentado la producción y la inversión en la agricultura. Existe una inversión limitada que ha obstaculizado el crecimiento de la oferta agrícola.

Esta situación genera desafíos con respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial del ODM 1 de reducir la pobreza y el hambre. Sin embargo, el aumento de los precios de los alimentos afecta a los países de distintas maneras, según si son exportadores o importadores netos de alimentos. Los países exportadores netos se beneficiarán y experimentarán mejores condiciones comerciales y más ingresos. Los países importadores netos soportarán peores condiciones comerciales y deberán pagar una mayor tasa de importación de alimentos, que impactará

en forma negativa sobre la balanza comercial y afectará la robustez de su moneda. Esto es particularmente preocupante para los países en desarrollo, cuya mayoría (55%) está constituida por países importadores netos de alimentos. Casi todos los países de África son importadores netos de cereales.

Los **compradores** netos de alimentos son los más propensos a sufrir el efecto negativo del aumento de los precios de los alimentos que se observa en los mercados internacionales, según el grado con el que los movimientos de precios internacionales se transmitan a los mercados nacionales. Los compradores netos de alimentos son residentes urbanos y pequeños agricultores, pescadores, silvicultores, pastores y trabajadores agrícolas que no producen lo suficiente para satisfacer sus necesidades. Otros que se ven afectados en forma negativa son aquellos productores que son compradores netos en términos de valores, porque venden a precios bajos para financiar las necesidades básicas y vuelven a comprar después a mayor precio.

Los **principales beneficiarios** del aumento de los precios de los alimentos son aquellos que poseen reservas de alimentos y que, entonces, pueden venderlos a precios elevados. Los beneficiarios potenciales son los agricultores comerciales y otros operadores dentro de las cadenas de valor alimentarias, siempre y cuando los elevados precios mundiales se transmitan a ellos a lo largo de la cadena de valor. Si bien los agricultores comerciales se verán afectados por el incremento en los precios de fertilizantes, el saldo será positivo porque los costos del fertilizante por lo general constituyen un porcentaje relativamente pequeño (aunque está creciendo) de la ganancia bruta de la producción.

Al planificar las acciones a nivel nacional, será esencial adecuar la respuesta a las condiciones específicas que prevalezcan en cada país y a la situación de las distintas partes interesadas. Las situaciones de los países son muy heterogéneas y es sabido que las estrategias "para todos" por lo general no son eficaces e incluso pueden resultar contraproducentes en muchos casos. Todos los países han tomado medidas para abordar el problema, en especial a fin de minimizar el impacto sobre los consumidores. Algunas de estas medidas (como la prohibición de las exportaciones) han tenido consecuencias drásticas en los precios mundiales y han exacerbado el problema para los países importadores. Esto resalta la necesidad de considerar con atención las consecuencias de cualquier decisión que pueda tomar un país, tanto a nivel nacional como internacional.

El **propósito de esta guía** es el de revisar los instrumentos normativos y programáticos disponibles, su posible repercusión a nivel nacional y familiar, analizar las condiciones de mejor adaptación, así como también el de llamar la atención a través de indicaciones críticas, cuando sea necesario, particularmente en lo relativo a las medidas que puedan ser útiles de inmediato, pero perniciosas a largo plazo. También se destacan algunas medidas a evitar, en particular, las que, en apariencia, resuelven problemas en lo inmediato, pero que resultan difíciles de eliminar y terminan convirtiéndose en restricciones cuando la situación regresa a su curso "normal".

Esta guía está dirigida a todo aquél que participe en el diseño de planes de acción destinados a abordar la cuestión actual del aumento de los precios de los alimentos.

La presente **guía se divide** en tres partes. La primera es introductoria y permite comprender rápidamente el contexto, el objetivo, los destinatarios y la estructura de la guía.

En la segunda parte, se destacan algunas observaciones sobre los procesos que conducen a la toma de decisión sobre las medidas a adoptar, así como también sobre el sustento analítico requerido para garantizar que los instrumentos utilizados estén bien adaptados a las condiciones específicas imperantes en el país.

En la tercera parte, se hace una revisión de los instrumentos que podrían utilizarse para abordar la cuestión del aumento de los precios de los alimentos a través de medidas **inmediatas** (punto 3). Se clasifican según su aspecto de intervención (macroeconomía, comercio, medidas a favor del consumo y

de la producción). En un documento futuro de similar naturaleza, también presentaremos y haremos una revisión sobre las herramientas para medidas a mediano y largo plazo.

Debido a que la presente guía hace una revisión de los instrumentos por separado, tiene la limitación de no considerar las posibles sinergias o efectos contradictorios que podrían generar algunas de los mismos si se utilizan simultáneamente en un país. Tampoco analiza los efectos que las decisiones de los países podrían generar a nivel regional o global.

Observación importante: Muchos de los comentarios y de las expresiones de advertencia con respecto a ciertas medidas están vinculados a su efecto en los mercados y en las actividades del sector privado: en países donde los mercados aparentemente operan bien (o bien en términos de recaudación, venta mayorista o de distribución final). La advertencia es necesaria para evitar cualquier medida que probablemente socave a los operadores existentes en el mercado y, a la vez, intentar lograr su absoluta cooperación para lidiar con la situación. En lugar de ello, las medidas deberían emplear la infraestructura y los operadores existentes en el mercado (incluso a través de contratos y acuerdos), cuando estos funcionan razonablemente bien, para intervenir lo más eficientemente posible y para mejorar el contexto inmediato, a la vez de mantener las condiciones para el futuro. Cuando el funcionamiento es deficiente o ausente, se puede requerir, en algunos casos, la adopción de medidas que simplifiquen los mecanismos del mercado. En este último caso, también se puede recurrir a intervenciones que tiendan a facilitar la emergencia de operadores del sector privado (nuevamente, a través de contratos para la prestación de servicios de bien público).

Ello implica que una de las primeras actividades consistirá en aclarar en qué medida funcionan o no los distintos mercados (en particular, los insumos y la producción) en las distintas partes del país. De esa manera, se obtiene información fundamental para decidir acerca del plan de acción más adecuado para abordar la cuestión del aumento de los precios de los alimentos.

2. Proceso de acompañamiento y sustento analítico

2.1 Proceso

Dado el contexto actual de los países, a causa del aumento del precio de los alimentos, el malestar y los problemas políticos resultantes, resulta esencial prestarle mucha atención al proceso. Cualquier decisión adoptada deberá contar con el apoyo de las partes interesadas clave; de lo contrario, si se resisten a las decisiones tomadas, la situación puede empeorar. Por lo general, en una situación de aumento de los precios de los alimentos, flaquea la confianza entre las partes interesadas. El riesgo es alto y crece la desconfianza entre los comerciantes del sector privado y el gobierno, entre los agricultores y los comerciantes del sector privado, entre los consumidores y el gobierno, etc. En una situación en la que existe cierto nivel de urgencia, en especial cuando la presión política es considerable, la experiencia demuestra que los arreglos normativos rápidos no siempre generan los resultados esperados, ya que se toman sin la debida consulta de las partes interesadas ni el suficiente análisis sobre las consecuencias que las decisiones tomadas tendrán en la economía.

Es fundamental que se inicie un proceso, a fin de debatir y decidir las medidas a tomar para abordar la situación del aumento de los precios de los alimentos en forma transparente y participativa.

Una forma de proceder es comenzar a organizar una amplia consulta a nivel nacional, utilizando, si es posible, los mecanismos existentes de consulta. A esta consulta se debe invitar a las partes interesadas clave:

- Los ministerios del gobierno (economía, agricultura, comercio y otros) y los representantes de las organizaciones públicas en materia de alimentación, nutrición y agricultura.
- Gobiernos locales.

- Socios involucrados en el Desarrollo.
- Representantes del sector privado (comerciantes, importadores, procesadores, etc.) y de sus organizaciones.
- Organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones agrícolas y de consumidores que representan a los grupos pobres y vulnerables, además de las ONG.
- Representantes de distintos partidos o movimientos políticos.
- Especialistas, incluidos académicos.

Esta consulta debe ser preparada con atención por facilitadores profesionales. Debe consistir en una oportunidad para revisar las opciones disponibles, sus consecuencias posibles, recabar puntos de vista de los involucrados y tomar decisiones basadas en un consenso lo más amplio posible, identificando a la vez cualquier análisis y diseño que pueda ser necesario. En algunos casos, esto puede significar revisar programas y proyectos en curso y acordar con los asociados la reprogramación de los mismos en acciones que abordarán el problema del aumento de los precios de los alimentos.

Se espera que esta guía, en especial la siguiente parte (sección 3) resulte útil para este trabajo de revisión.

Es necesario que, al finalizar esta amplia consulta, se alcancen cuatro resultados claves:

- Acuerdo de las partes interesadas clave sobre el objetivo general del plan de acción acordado.
- Acuerdo de las partes interesadas clave sobre sus compromisos para implementar la acción inmediata seleccionada.
- Acuerdo de volver a reunirse, dentro de un período de 3 meses, para comparar las medidas tomadas y los compromisos y para realizar nuevos compromisos sobre la base de los resultados alcanzados o los problemas surgidos.
- Designación de un comité o grupo de acción más pequeño que dirigirá las medidas para hacer frente a los altos precios de los alimentos.
- Identificación de asuntos pendientes (por ejemplo, política en materia de fertilizantes, mejora en el funcionamiento de las cadenas alimentarias clave, redes de seguridad, etc.) que precisan de más consultas en el marco de grupos de trabajo especializados y de cierto trabajo analítico.

A lo largo de este proceso, se debería mantener informada a la población a través de los medios de comunicación con respecto a las decisiones adoptadas. Además, los medios de comunicación deben utilizarse para transmitir al público mensajes clave que facilitarán la implementación de las decisiones tomadas. Se debe realizar un esfuerzo especial para garantizar que la información sobre las medidas tomadas y el proceso adoptado sean accesibles y comprensibles para todos.

2.2 *Sustento analítico*

Para avalar el proceso recién delineado, será necesario hacer varios análisis rápidos para reunir las pruebas necesarias para la adopción de decisiones adecuadas. Algunos ejemplos del tipo de análisis que probablemente se necesiten (según la situación y la información que ya esté disponible) son:

- Analizar la disponibilidad y utilización de los alimentos (balance de los productos alimenticios básicos clave).
- Analizar la información sobre los precios de los productos alimenticios básicos clave en mercados primarios y secundarios, flujos de importación, tasas de importación de cereales y transmisión de precios.
- Actualizar o establecer un mapa de la pobreza y de la inseguridad alimentaria y nutricional: ¿quiénes serán los más afectados por el aumento de los precios de los alimentos?
- Evaluar la cobertura y el alcance de las redes de seguridad, concesiones legales, flujos de ayuda alimentaria actuales, etc.

- Identificar a los agricultores mejor ubicados para brindar una respuesta rápida al aumento de precios.
- Evaluar las políticas actuales (fiscal, monetaria, agrícola, comercial, industrial, etc.) y su impacto sobre los precios de los alimentos a fin de identificar posibles cambios.
- Evaluar la capacidad de transporte y distribución de alimentos y/o insumos (sector privado, ONGs, gobierno), a fin de identificar cómo podrían implementarse de mejor manera las redes de seguridad social y productiva.
- Analizar los determinantes de precios de los alimentos y la distribución del valor agregado y la ganancia a lo largo de las cadenas alimenticias (analizar las cadenas de valor para los productos alimenticios básicos clave a fin de identificar una acción correctiva).
- Comprobar si los precios se transmiten a los productores (análisis de la cadena de valor o de los sistemas de información de mercado).
- Revisar cuáles son las fortalezas y las debilidades de los flujos actuales de información sobre los mercados.
- Realizar análisis basados en datos para evaluar si es necesario subsidiar los insumos agrícolas.

Estos análisis, solicitados por el grupo de acción o por grupos de trabajo específicos (consulte 2.1), servirán para proveer los datos y hechos necesarios para tomar medidas apropiadas y prever las consecuencias que podrían tener para las partes interesadas clave.

3. Acciones normativas y programáticas inmediatas

En esta sección se repasa una serie de acciones normativas y programáticas disponibles para abordar el aumento de los precios de los alimentos. Se presentarán a modo de “menú”. En la breve descripción de los distintos artículos de este menú, se podrá observar que según las condiciones que prevalezcan en el país, algunas de las opciones parecen más apropiadas que otras. No existe una solución "para todos" que sea aplicable con las mismas posibilidades de éxito en todos los países. La mezcla de acciones normativas y programáticas debe adaptarse específicamente a las condiciones y necesidades locales y se debe acordar entre las partes interesadas clave; de lo contrario, existen muy pocas posibilidades de éxito.

Algunas de las opciones repasadas aquí, muchas de las que se han utilizado en el pasado y que algunos gobiernos contemplan reinstaurar, no se recomiendan ya que han demostrado no ser exitosas en distintos contextos.

Las tablas del Anexo 1 ofrecen un resumen de los principales efectos, las condiciones para su éxito y la precaución a considerar en cada medida normativa y programática analizada en esta Guía. También, se dan indicaciones acerca de qué país ha estado utilizando dichas medidas en el presente.

3.1 Aspectos macroeconómicos

En un país con bajos niveles de ingresos (por ejemplo, menos de EE.UU. 1.000/per capita/año), la alimentación es un gasto clave para gran parte de la población. Para los estratos más pobres, en particular, el gasto en alimentos puede representar más del 60% de sus gastos en consumo. Esto significa que es probable que cualquier acción que afecte el consumo de alimentos tendrá consecuencias sustanciales en el presupuesto del gobierno. Por ejemplo, la modificación de impuestos o aranceles sobre los productos alimenticios afectará los ingresos del gobierno. Los subsidios para alimentos aumentarán el gasto presupuestario. De la misma manera, si el gobierno decide tomar medidas para respaldar la producción de alimentos, incurrirá en gastos y tendrá que aumentar la proporción de su presupuesto destinada a la agricultura. Todas estas implicaciones presupuestarias harán que los gobiernos deban recortar otros gastos por temor a aumentar el déficit presupuestario, con las consecuencias negativas que esto tendría en la estabilidad económica. Al recortar los gastos

presupuestarios, será necesario evitar eliminar programas fundamentales para el desarrollo (como la educación, la salud y la infraestructura) con importantes consecuencias a largo plazo sobre la seguridad de los alimentos y la pobreza. Con respecto al comercio, dependiendo de si un país exporta o importa alimentos, el aumento de sus precios implicará un alza en los ingresos o en los gastos de divisas, lo que puede afectar el tipo de cambio. Estos constituyen típicos **efectos macroeconómicos** de aumento de precios y de las acciones que un gobierno puede tomar para abordar este problema.

3.1.1 Movilización de los recursos presupuestarios

Una gran parte de los instrumentos normativos que tratan el aumento de los precios de los alimentos, ya sean dirigidos al comercio (por Ej. el recorte en los impuestos a la importación), al consumo (por Ej. impuestos y aranceles menores sobre los alimentos, programas de subsidios para alimentos y de redes de seguridad) o a la producción (por Ej. programas de subsidios, producción), requerirá mayores recursos presupuestarios. Las implicaciones serán que estos recursos deberán reasignarse a partir de otros usos (lo que afectará a otras funciones del estado) o que se permita el aumento del déficit presupuestario.

- **Déficit presupuestario:** Existe un límite en el nivel de déficit presupuestario aceptable, tal como se demostró ampliamente gracias a la experiencia de numerosos países en desarrollo en los años que precedieron el ajuste estructural. Las consecuencias de un gran déficit presupuestario son la acumulación de deuda (siempre que puedan encontrarse prestadores), el déficit comercial, la inestabilidad económica y la desvalorización de la moneda. El riesgo de permitir déficit presupuestario a largo plazo radica en la necesidad de implementar medidas de estabilización y ajuste estructural, medidas que, en el pasado, demostraron ser de alto costo desde el punto de vista social.

Advertencia: Se debe evitar el déficit presupuestario desmedido. Es preferible desviar recursos a partir de otras partidas presupuestarias de menor prioridad y evitar el recorte de otros programas de desarrollo con sus implicaciones a largo plazo. Muchos países ya han adoptado medidas en ese sentido, como la implementación de medidas de austeridad (en Filipinas) y una mayor asignación de recursos a la inversión agrícola (Argelia y Filipinas).

- **Aumento del ingreso presupuestario:** Se puede considerar esta opción en los países relativamente ricos (por Ej. aquellos que cuentan con petróleo y otros recursos minerales o con un sólido sector industrial o de servicios) y donde el flujo financiero sea importante. Una medida que ya se ha puesto en práctica en algunos países emergentes (por Ej. Brasil) ha sido la imposición de una carga muy leve sobre las transacciones financieras. **Advertencia:** El riesgo, si el impuesto es demasiado alto, radica en que los fondos de capitales abandonen el país y que el sistema financiero sufra un severo retroceso.

3.1.2 Tipo de cambio

La política sobre el tipo de cambio tiene efectos considerables en la forma en que se trasladan los precios internacionales de los alimentos a los precios domésticos, según la moneda sea flotante o esté fijada a una o varias monedas extranjeras.

En países donde la **moneda está fijada al dólar estadounidense** (por Ej. China, Malasia y varios países de América Latina y del Cercano Oriente), dada la depreciación del dólar, las importaciones en moneda local se volvieron más costosas y las exportaciones más atractivas. Los precios internos sufrirán un aumento compuesto por la suma aproximada del índice de aumento de los precios de alimentos y el índice de aumento por la depreciación del dólar estadounidense. Las implicaciones, en

virtud de los incentivos planteados por el tipo de cambio, son que la **disponibilidad local de los alimentos se reduzca relativamente y la situación alimentaria se torne más tensa.**

En un país donde la **moneda se ha fijado al Euro** (por Ej. el franco CFA en África occidental y central), se amortiguó el aumento de los precios internos gracias a la apreciación del Euro. Los precios internos aumentarán aproximadamente en función del índice de aumento de los precios de los alimentos menos el índice de aumento por la apreciación del Euro. Las implicaciones, en virtud de los incentivos planteados por la tasa de cambio, son que la **disponibilidad local de los alimentos sea relativamente mejor y la situación alimentaria se torne menos tensa.**

En un país con **tipo de cambio fijo** (ya sea ligado al dólar estadounidense o al Euro o a un conjunto de monedas), la moneda tenderá a volverse relativamente:

- Sube valuada, si el país es un importante exportador de alimentos: Lo que constituye un incentivo para las exportaciones; y
- Sobre valuada, si el país es un importante importador de alimentos: Lo que constituye un incentivo para continuar con las importaciones.

Por lo tanto, en ambos casos, es probable que un tipo de cambio fijo resulte **perjudicial para la disponibilidad local**, en comparación con el marco proporcionado por un tipo de cambio flotante.

La **devaluación** o **reevaluación** de la moneda interna (o permitir su flotación) podría compensar el cambio observado y, así, funcionar como una traba para las exportaciones (en el caso de los países exportadores, sus exportaciones se volverán relativamente menos atractivas) o para las importaciones (en el caso de los países importadores, las importaciones se volverán relativamente más costosas). Sin embargo, deberían aclararse las implicaciones sobre las importaciones y exportaciones de otros productos básicos antes de tomar cualquier decisión en este terreno.

	Tipo de cambio flotante	Tipo de cambio ligado al dólar estadounidense	Tipo de cambio ligado al Euro
País con un alto índice de importaciones de alimentos	<p>Probablemente se devalúe la moneda y, así, el precio de las importaciones aumente más rápidamente que los precios mundiales. Reducción de las importaciones y de la disponibilidad; se amplifica el aumento de los precios internos.</p> <p>Relativamente más favorable para los productores que para los consumidores.</p>	<p>Las importaciones en moneda local sufren aumentos de precios en mayor proporción que los precios mundiales a causa de la depreciación del dólar estadounidense. Desalentarán las importaciones, reducirán la disponibilidad y pronunciarán el aumento de los precios internos en mayor proporción que el caso de un tipo de cambio flotante.</p> <p>Más favorable para los productores que para los consumidores –muy penalizados en estas circunstancias.</p>	<p>Las importaciones en moneda local no reflejan plenamente el aumento de los precios mundiales debido a la apreciación del Euro. Las importaciones estarán relativamente menos desalentadas, la disponibilidad será relativamente mayor y los precios internos aumentarán en menor proporción.</p> <p>Más favorable para los productores que para los consumidores, pero la situación es menos grave que en las otras dos opciones normativas.</p>
País con un alto índice de exportaciones de alimentos	<p>Probablemente la moneda adquiera valor y, así, el precio de las exportaciones aumente menos rápidamente que los precios mundiales. Desalentará las exportaciones, aumentará la disponibilidad local y disminuirá el aumento de los precios internos.</p> <p>Relativamente más favorable para los consumidores que para los productores.</p>	<p>Las exportaciones en moneda local percibirán un aumento mayor en sus precios que el de los precios mundiales debido a la depreciación del dólar estadounidense; así, se alientan las exportaciones, se reduce la disponibilidad local y se pronuncia el aumento de los precios locales.</p> <p>La situación interna debería ser peor para los consumidores que en el caso de moneda flotante, pero relativamente más favorable para los productores.</p>	<p>Las exportaciones en moneda local no reflejan plenamente el aumento de los precios mundiales debido a la apreciación del Euro. Las exportaciones estarán relativamente menos incentivadas, la disponibilidad será relativamente mayor y los precios internos aumentarán menos.</p> <p>La situación interna debería ser mejor para los consumidores que en el caso de moneda atada al dólar estadounidense, pero relativamente menos favorable para los productores.</p>

3.2 *Acciones relacionadas con el comercio*

Modificar las acciones y políticas comerciales ha sido la reacción más común de los países ante el aumento de los precios de los alimentos con el objetivo principal de intentar proteger el mercado interno del aumento de precios en el mercado mundial. En numerosas ocasiones, los países exportadores han prohibido o limitado las exportaciones. En otros casos, han aumentado o establecido impuestos a la exportación. Para los países importadores, la principal acción comercial ha sido reducir los impuestos a las importaciones.

- **Reducir los impuestos a la importación de productos alimenticios e insumos y maquinaria agrícola.** Los impuestos a las importaciones contribuyen a elevar los precios internos al consumidor por encima de los precios mundiales y reducir los incentivos a las importaciones. Por esta razón, en el contexto actual, una gran cantidad de países ha decidido reducirlos, a fin de facilitar las importaciones y ayudar a limitar los aumentos de precios.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida comprenden los siguientes:

- El efecto directo de una disminución o eliminación de un arancel a las importaciones de un producto determinado es reducir el precio del bien importado y, así, contribuir a la reducción de los precios internos al consumidor.
 - La reducción de un arancel también puede tener un efecto indirecto cuando el producto en cuestión ingresa como insumo en la producción de otro artículo. Por ejemplo, los aranceles de importación sobre productos del petróleo afectan a todos los productos alimenticios debido a que el petróleo se utiliza como insumo en la producción de los alimentos. Por lo tanto, la incidencia completa del impuesto a la importación es la suma de los efectos directos e indirectos del impuesto; es decir, el impuesto aumenta el precio del producto en sí (es decir, el petróleo) y de otros productos (inclusive los productos alimenticios) que lo utilizan en su producción.
 - La reducción de los impuestos a la importación funciona como un estímulo mediante la reducción de los costos. Hace que importar sea más atractivo y, por ende, reduce la protección que los productores locales pueden haber disfrutado debido a la existencia de ese impuesto.
 - La reducción del impuesto a las importaciones sobre los insumos intermedios (insumos agrícolas, maquinaria) utilizados por los productores nacionales propicia la reducción de los precios abonados por los productores y, así, puede estimularlos a que los compren. Si éste es el caso, habrá una tendencia a incrementar la productividad en la agricultura. Por lo tanto, la reducción del impuesto a las importaciones tanto para productos finales como intermedios tendrá un mayor efecto en la estimulación de la producción interna de alimentos y, a través de precios más bajos, en el consumo interno.
 - Los menores impuestos a las importaciones, si no son compensados con un aumento de los productos importados, tendrá implicancias negativas en la entrada fiscal del estado. En este caso, si el déficit presupuestario aumenta demasiado, tendrá consecuencias negativas en términos macroeconómicos.
- **Deducciones fiscales para importadores.** Otro medio para estimular las importaciones en el corto plazo y mejorar la disponibilidad de los alimentos para los consumidores internos consiste en brindar deducciones fiscales para los importadores. Algunos ejemplos son eximir a las importaciones de bienes finales del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los bienes de consumo final, además de eliminar impuestos internos a bienes importados como el petróleo, los cigarrillos o el tabaco. Las deducciones fiscales para importadores desempeñan el mismo papel que el de la reducción de los impuestos a las importaciones. En ambos casos, el resultado neto consiste en la reducción del costo de importación de productos finales para consumo o insumos intermedios. El efecto neto consiste en estimular las importaciones, aumentar la oferta interna a través de precios más bajos y mayor consumo de alimentos.
 - **Apoyo financiero o créditos al sector privado para financiar la importación de productos alimenticios básicos.** Otras medidas para estimular las importaciones comprenden las herramientas de apoyo financiero que pueden adoptar la forma de garantía para un préstamo o tasas de interés subsidiadas para créditos a la importación.. Estas medidas pueden tener el mismo efecto que los subsidios sobre las importaciones y, por lo tanto, propician la reducción del costo de las importaciones. El efecto neto es mayores importaciones que, de otra manera, no ocurrirían. Otro efecto es aumentar el volumen de las importaciones como resultado del apoyo financiero (subsidios o garantías de créditos). Los préstamos para financiar las importaciones de productos

alimentos básicos serán la forma más efectiva de aumentar la oferta de alimentos a través de las importaciones, si la decisión de importar resultara difícil o imposible sin contar con un préstamo. Ello debe constatarse a través de consultas con los principales importadores privados que operan en el país. Un efecto no deseado que probablemente ocurra, si varios países adoptan las mismas medidas, será un mayor incremento de los precios mundiales a medida de que aumente la demanda en el mercado internacional.

- **Reducción de los procedimientos aduaneros y otras formalidades de la importación de alimentos (ventanilla única) con o sin flexibilización de las reglamentaciones.** Los procedimientos aduaneros y otras formalidades son parte de los costos comerciales y pueden aumentar innecesariamente los costos de las transacciones, particularmente en los países en desarrollo. La simplificación de estos procedimientos aduaneros podría ayudar a la reducción de los costos comerciales y a estimular las importaciones de productos de consumo final, así como también de los insumos intermedios utilizados en la producción agrícola. La magnitud del impacto de la optimización de los procedimientos aduaneros en las importaciones dependerá de cuán amplios sean estos procedimientos y de cuántas restricciones impongan al comercio. En caso de productos alimenticios esenciales o estratégicos, un enfoque de ventanilla centralizada podría ayudar a acelerar las importaciones de alimentos.

Los **efectos principales** que pueden esperarse a partir de esta medida son muy similares a aquellos de las dos medidas anteriores con la diferencia de que tendrían implicaciones limitadas en el presupuesto del gobierno.

Advertencia: En la medida que los procedimientos aduaneros estén vinculados a las reglamentaciones relativas a la seguridad de los alimentos, se debe aplicar el alivio de los procedimientos muy cuidadosamente para evitar el aumento de riesgos en materia de salud y seguridad como consecuencia de los productos alimenticios importados.

- **Celebrar contratos a plazo para la importación de alimentos, a fin de garantizar su disponibilidad a mediano plazo.** Si bien la contratación a plazo de productos alimenticios puede garantizar una mayor disponibilidad de alimentos a mediano plazo, no resolverá el problema del aumento de los precios de los alimentos, ya que los precios de futuros por lo general se mueven como los precios en efectivo.

Advertencia: Si como señalado los especuladores de productos básicos han invertido en mercados de futuros de productos básicos y de ese modo contribuido al aumento de los precios, entonces tener importadores privados o agencias de importación estatal involucradas en contratos a plazo para la importación de alimentos, no hará sino agravar aun mas la escalada de los precios, ya que la demanda para el suministro de las mismas mercancías aumenta.. Por esta razón, no se recomienda esta medida normativa a corto plazo.

- **Reducir, prohibir o gravar las exportaciones de productos alimenticios básicos estratégicos.** En un contexto de altos precios de alimentos, numerosos países productores de alimentos o bien están tentados de o han promulgado restricciones sobre las exportaciones o prohibiciones totales. Sin embargo, estas intervenciones han exacerbado la situación del mercado global de los alimentos y es posible que compliquen la eficacia de las medidas enumeradas anteriormente. Si los países que producen excedentes de alimentos restringen las exportaciones, el mercado global se vuelve más pequeño y volátil. En este caso, las medidas de los importadores, como la reducción de impuestos a la importación, las deducciones fiscales para importadores o la implementación de otras iniciativas de apoyo financiero podrían tener únicamente un efecto limitado sobre la garantía de mayores importaciones o de una mayor disponibilidad de alimentos para las poblaciones locales.

Los **principales efectos** (a nivel nacional) que pueden esperarse de esta medida comprenden los siguientes:

- Las prohibiciones o restricciones a las exportaciones ayudan a frenar los precios internos y, así, ayudan a los consumidores internos mediante la garantía de que habrá abastecimiento de alimentos en el país.
- También es probable que los precios de los productores disminuyan y generen trabas para expandir la producción y problemas a mediano plazo. Los productores de las zonas fronterizas probablemente resulten los más afectados.
- Además, la medida también incentiva el contrabando de alimentos hacia el extranjero y el soborno de los funcionarios aduaneros (por Ej. para la obtención de licencias de exportación).

Advertencia: Debido a los importantes efectos negativos, tanto dentro del país como en el extranjero, no es recomendable esta medida.

3.3 *Medidas a favor de los consumidores*

Además de las medidas en torno al comercio abordadas en la sección anterior, existe una variedad de actividades normativas y programáticas que pueden implementarse a favor de los consumidores. Con el objeto de presentarlas, se las ha agrupado de la siguiente manera: (i) políticas fiscales; (ii) políticas de gestión de mercado; (iii) redes de seguridad, y (iv) otras acciones que afectan el ingreso disponible.

Las medidas típicas que pueden utilizarse comprenden las facilidades crediticias, las deducciones fiscales temporarias y las reducciones arancelarias y de otras barreras comerciales con el objeto de ayudar a los participantes del mercado privado a promover las importaciones y abastecer alimentos en todo el país a precios competitivos. Las existencias actuales de alimentos también pueden utilizarse para mantener un nivel satisfactorio de disponibilidad de alimentos en el mercado, particularmente, cuando hay pruebas de que los operadores del mercado mantienen sus mercancías fuera de éste con intenciones especulativas.

Para hacer frente a la amenaza de los medios de subsistencia de la población, como consecuencia del aumento de los precios de los alimentos, especialmente a corto plazo, los sistemas de protección social también pueden consolidarse y ampliarse para incluir a aquellas categorías de la población que son más vulnerables al aumento de precios. Las redes de seguridad pueden comprender asistencia en la forma de alimentos, bonos o transferencias de efectivo (sujeto a una condición, como un trabajo en particular o asistir a centros de salud o de modo incondicional), programas de empleos (alimentos o dinero por trabajo), comedores escolares, actividades nutricionales específicas orientadas a los miembros de los hogares vulnerables a causa de la inseguridad de los alimentos, así como también a los niños (desde su nacimiento hasta la escuela primaria), mujeres embarazadas o en período de lactancia y personas que padecen de VIH/SIDA o tuberculosis y los miembros de sus hogares, así como también esquemas de seguros. Estas actividades dirigidas requieren una evaluación y sistemas para seleccionar grupos destinatarios, a fin de resultar efectivas y eficientes y evitar deficiencias. Es usual que el gobierno implemente estas medidas principalmente en zonas urbanas, tanto porque son de fácil aplicación (los problemas logísticos se pueden resolver con mayor facilidad) como porque, por lo general, son la principal fuente de problemas políticos. Además, las poblaciones urbanas son altamente dependientes (más que las poblaciones rurales) de los alimentos adquiridos. Sin embargo, el fortalecimiento de las redes de seguridad también es importante en zonas rurales donde, en la mayoría de los países, se concentra la gran parte de hogares vulnerables. Las medidas adoptadas por los gobiernos deberían funcionar, en la medida de lo posible, a través de los canales comerciales privados existentes o mediante la contratación de operadores privados para evitar la concurrencia y destrucción de los canales privados de comercialización y distribución que serán necesarios cuando la situación regrese a su curso más normal. Únicamente en caso de que los canales privados no puedan utilizarse, se

deberían combinar los bonos, las transferencias de efectivo y los programas nutricionales con ventas dirigidas de alimentos a través de tiendas públicas.

3.3.1 Políticas fiscales

- **Reducir o eliminar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y/u otros impuestos a los productos alimenticios.** Varios países ya han comenzado a reducir o eliminar los impuestos sobre ciertos productos alimenticios. En algunos países donde el sistema del IVA está en funcionamiento, se espera la implementación de un IVA diferenciado (una variante al IVA uniforme para todos los productos básicos).

Se pueden esperar dos **efectos principales** a partir de esta medida:

- El aumento de los precios al consumidor de los productos alimenticios disminuirá en proporción a la reducción del importe del impuesto. Ello contribuirá a mejorar la capacidad adquisitiva de los consumidores. Esto resultará particularmente cierto en los estratos más pobres de la población para quienes el gasto en alimentos representa una gran proporción de sus recursos/presupuesto (un 60% o más). En consecuencia, se espera que esta medida establezca un límite a la reducción del consumo de alimentos de los consumidores, tal como sucede a causa del aumento de los precios.
- La reducción del impuesto implica un menor ingreso en el presupuesto del estado. El gobierno deberá decidir qué gasto del presupuesto habrá de recortar en concepto de esta reducción del ingreso.

Existe el **riesgo** de que los vendedores minoristas simplemente se embolsen todo o parte de la reducción impositiva y los precios de los alimentos no reflejen cambio alguno por la reducción impositiva. Ello puede suceder en caso de una concurrencia menor.

Condiciones para el éxito: Como medida de acompañamiento para reducir riesgos, será necesario supervisar, en parte, los precios y el control de la repercusión de la reducción impositiva sobre los precios. También existe la posibilidad de imponer multas a aquellos minoristas que no reflejan en los precios al consumidor el menor impuesto. Es más probable que esta medida tenga éxito en el caso de un mercado donde exista competencia. La reducción selectiva o la eliminación de impuestos sobre ciertos alimentos elegidos por el rol fundamental que desempeñan en la dieta de los hogares pobres (por Ej. granos inferiores, gruesos o partidos) propiciarán un elemento de enfoque selectivo hacia los pobres y, por lo tanto, se reducirán las carencias. Además, los productos alimenticios podrían seleccionarse por el aporte nutricional que puedan tener para los distintos grupos especiales, como mujeres embarazadas, niños en edad de destete, personas enfermas o de salud delicada.

- **Eliminar los bloqueos de caminos y los impuestos.** En muchos países, los gobiernos/autoridades locales establecen impuestos viales a los transportistas. Esto ayuda a aumentar el diferencial de precios entre las zonas de producción (o puntos de importación) y los principales mercados de consumidores. Cuando aumentan los precios, los gobiernos locales a menudo tienen la tentación de imponer controles de movimiento sobre los insumos alimentarios en los distintos distritos, lo que profundiza las variaciones de precios de los alimentos y alienta las prácticas corruptas de los funcionarios locales. La eliminación de controles de movimiento de los alimentos e impuestos afines podría facilitar el flujo de productos básicos a los mercados de consumo, ayudar a aliviar las variaciones de precios entre las distintas localidades y ofrecer a los consumidores precios más bajos y a los productores precios más altos que en el caso de que rijan controles de movimiento.

Se pueden esperar dos **efectos principales** a partir de esta medida:

- Se reducirá el diferencial de precios entre las zonas de producción (o puntos de importación) y los principales mercados de consumidores. Según la estructura del mercado, el beneficio de esta reducción se distribuirá de distinta manera entre los productores (importadores), los consumidores y los intermediarios. Independientemente del beneficio, los productores percibirán un aumento del precio que se les abone por su producción: esto los alentará a producir más en la siguiente campaña. Los beneficios de los consumidores serán en términos de una reducción del precio minorista. Ello contribuirá a mejorar la capacidad adquisitiva de los consumidores. En consecuencia, se espera que esta medida establezca un límite a la reducción del consumo de alimentos de los consumidores, tal como sucede a causa del aumento de los precios.
- La reducción de impuestos viales significa menor ingreso para los gobiernos/autoridades locales. Esto afectará su presupuesto y serán menos capaces de financiar su desarrollo y otras actividades. El gobierno deberá decidir si se les puede brindar una cierta compensación del presupuesto estatal y bajo qué condiciones.

Existe el **riesgo** de que los intermediarios simplemente se embolsen todo o parte de la reducción impositiva y los precios de los alimentos no reflejen cambio alguno por la reducción impositiva. Ello puede suceder en caso de una competencia menor.

Una **dificultad** relativa a la implementación de esta medida radica en que será difícil aplicar la exención del impuesto vial de manera selectiva a los productos alimenticios, particularmente cuando, como sucede en varios países de África, el transporte de alimentos entre las zonas productoras y los mercados locales se combina con el transporte de otros productos básicos.

Medidas de acompañamiento:

- La supervisión de precios de los mercados en las zonas de excedentes de producción y en los principales mercados de consumidores para controlar la repercusión de la eliminación del impuesto sobre los precios. También existe la posibilidad de imponer sanciones a los transportistas que no reflejan en los precios al consumidor el menor impuesto, pero es posible que ello no resulte de fácil implementación debido a la dificultad antes mencionada.
- El gobierno puede considerar alguna medida compensatoria a favor de las autoridades locales, a causa de la pérdida de parte de su ingreso.

Condiciones para el éxito: También existe la posibilidad de imponer multas a aquellos minoristas que no reflejan en los precios al consumidor el menor impuesto. Es más probable que esta medida tenga éxito en el caso de un mercado donde exista competencia. Para simplificar la aplicación, es importante priorizar la medida en las rutas que unen las principales zonas de producción con los principales mercados de consumidores.

Advertencia: En caso de que el transporte de alimentos esté en gran medida combinado con el transporte de otras mercancías, esta medida no será efectiva, a menos que se aplique a todas las mercancías transportadas. Si se opta por esta alternativa, las implicaciones en los presupuestos de las autoridades locales deberían evaluarse con cautela.

- **Reducir el impuesto al combustible para el transporte.** En la mayoría de los países, el combustible / la gasolina es un producto básico sujeto a un fuerte impuesto y este gravamen constituye una fuente importante de ingreso para el presupuesto del estado. El combustible / la gasolina también es una parte importante del costo del transporte, incluso en el caso del transporte

de alimentos, que es un producto básico relativamente voluminoso¹. Con el reciente aumento de los precios del petróleo, el combustible y la gasolina también aumentaron. Dado que el impuesto se fija generalmente como parte del precio base del combustible, éste ha ido aumentando a medida de que el precio del petróleo se ha incrementado. Dos posibilidades se plantean : (i) el porcentaje del impuesto sobre el combustible y/o la gasolina se ajusta a la baja, a fin de mantener estable el importe real abonado por unidad de combustible a un nivel que mantendría la renta del gobierno proveniente del combustible en los niveles de 2007; el importe podría incluso ser fijo, en lugar de porcentual; (ii) el porcentaje del impuesto puede reducirse más, a fin de compensar en parte el aumento del precio del petróleo.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Se reducirá el diferencial de precios entre las zonas de producción (o puntos de importación) y los principales mercados de consumidores. Según la estructura del mercado, el beneficio de esta reducción se distribuirá de distinta manera entre los productores (importadores), los consumidores y los intermediarios. Independientemente del beneficio, los productores percibirán un aumento del precio que se les abone por su producción: esto los alentará a producir más en la siguiente campaña. Los beneficios de los consumidores serán en términos de una reducción del precio minorista. Ello contribuirá a mejorar la capacidad adquisitiva de los consumidores. En consecuencia, se espera que esta medida establezca un límite a la reducción del consumo de alimentos de los consumidores, tal como sucede a causa del aumento de los precios.
- Un menor impuesto al combustible o la gasolina podría significar un ingreso relativamente menor (estable o reducido) para el presupuesto del estado (según la opción seleccionada). Ello puede afectar la capacidad del estado de financiar el desarrollo y otras actividades, y requiere decidir qué gasto presupuestario recortar en concepto de una eventual reducción de la entrada fiscal.

Una **dificultad** relativa a la implementación de esta medida radica en que será difícil aplicar la reducción exclusivamente al transporte de productos alimenticios o incluso al transporte de mercancías. Esto es particularmente cierto en países en los que el transporte de alimentos entre las zonas de producción y los mercados metropolitanos se combina con el transporte de otros productos básicos.

Condiciones para el éxito: Cuanto más especializado sea el transporte, más fácil resultará concentrar la reducción impositiva. De lo contrario, es probable que existan deficiencias muy significativas.

- **Otras exenciones o beneficios impositivos**, como la exención al impuesto sobre la renta (dirigido), que podrían planearse no beneficiarán en realidad a los estratos más pobres de la población, sino a los miembros de la clase media que son parte de la economía formal y pagan impuesto a la renta (por Ej. los empleados públicos). Mientras que ello no afecte a los más vulnerables, puede ayudar a tranquilizar a algunos de los manifestantes de mayor exposición de las zonas urbanas.

¹ En algunos países, particularmente en África, una proporción significativa de los alimentos se transporta en pequeños vehículos que funcionan a gasolina. En otros, la gran parte de los alimentos se transportan en camiones que funcionan con otros combustibles, como gas, por ejemplo.

3.3.2 Políticas de gestión del mercado

En muchos países, se ha observado que el aumento de los precios de los alimentos se ha acompañado de un muy bajo abastecimiento de alimentos en los mercados. Según el país, esta falta de disponibilidad de los alimentos en el mercado podría deberse o bien a cosechas deficientes o a una tendencia de los productores agrícolas y comerciantes a conservar existencias con el objeto de colocarlas en el mercado cuando los precios percibidos sean mayores.. Los gobiernos tienen distintas maneras de abordar esta situación: pueden importar o facilitar las importaciones (algunas medidas ya se han tratado en la sección anterior), hacer que las reservas estén disponibles en concepto de existencias públicas o privadas en el mercado o exhortar a una mayor ayuda alimentaria. Cada una de estas opciones conlleva ventajas y desventajas. La opción de un enfoque correcto o la combinación de estos dependerá de la situación particular y de las oportunidades de un país determinado.

Muchas de las políticas de gestión de mercado (con la excepción de aquellas que tratan del comercio y de los impuestos) que pueden utilizarse para reducir los precios en alza o mantenerlos bajo control conllevan el riesgo de volver a involucrar a las organizaciones públicas en la comercialización agrícola y de los alimentos, un proceso que, tal como lo demuestra la experiencia universal, es perjudicial para la empresa privada, ya sea en el campo de la producción, la comercialización o el almacenamiento. En el contexto de tensión en la arena política y en los mercados, observado en numerosos países, la generación de confianza entre el gobierno y el sector privado es, a menudo, la clave para la mejora de las condiciones de mercado.

- **Aumento de las importaciones de alimentos financiado por la balanza de pagos, la financiación de las importaciones y el apoyo presupuestario.** Los países en desarrollo de bajos ingresos y déficit de alimentos necesitarán el apoyo del presupuesto y de la balanza de pagos para enfrentar el aumento del rubro de importaciones de alimentos, así como también mayores costos en la energía. Además del rol importante de los acuerdos financieros compensatorios, como los que puede ofrecer el FMI y las facilidades ofrecidas por el Banco Mundial, es posible que los gobiernos deseen explorar junto con otros socios las oportunidades para ampliar el apoyo presupuestario para aliviar las restricciones financieras a las importaciones que deben enfrentar. La falta de movilización de fondos adicionales representa el riesgo de poner en peligro a importantes programas y proyectos de desarrollo, a medida que se desvíen los escasos recursos nacionales para cumplir con los requisitos inmediatos de importación de alimentos.

En países en los que una gran proporción de la población es pobre y padece de inseguridad alimentaria (por Ej. más del 30% antes del aumento actual de los precios de los alimentos), puede ser menos costoso importar más alimentos mediante la implementación de dichas medidas de apoyo financiero y ponerlos a disposición de la población a través de los canales normales del mercado, que recurrir a los mecanismos típicos, altamente costosos y dirigidos, de distribución de ayuda alimentaria. Cuando dicho aumento de las importaciones, además, se complementa con bonos para alimentos (véase a continuación), el enfoque hacia alimentos subsidiados puede combinarse con una mejor disponibilidad de alimentos en los canales normales del mercado. Esto puede requerir la celebración de contratos formales con importadores o comerciantes del sector privado y podría socavar una eventual especulación y representar señales correctas que podrían activar la liberación de existencias privadas.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Aumento de la disponibilidad de alimentos en los canales normales del mercado, lo que propicia la prevención de alzas de los precios por encima de los precios de paridad a causa de la escasez, real o artificial, de alimentos.
- El anuncio y la aplicación de medidas para implementar este enfoque puede aumentar inmediatamente la disponibilidad en los mercados locales en un contexto en el que los operadores ocultaban sus existencias con un fin especulativo.

- Los alimentos también están disponibles para la implementación de modalidades distintas de redes de seguridad, tal como se analiza en la sección 3.3.3.
- Si una gran cantidad de países utiliza este enfoque, contribuiría a alimentar el incremento de los precios mundiales.

Advertencia: Es importante que este enfoque se implemente después de consultarlo con los operadores privados. No debería derivar en una nueva participación del sector público en las actividades de comercialización de los alimentos, lo que podría debilitar al sector privado y crear problemas con la vuelta de la situación a la “normalidad”. Una dificultad también podría ser encontrar, con suficiente rapidez, los alimentos necesarios a precios razonables en el mercado mundial.

- **Ayuda alimentaria en especie:** La ayuda alimentaria puede desempeñar un rol crítico de “rescate” a corto plazo en los países pobres, donde poblaciones altamente vulnerables pueden tener que hacer frente a la privación y a la falta de acceso a los alimentos. Existe una experiencia considerable en la comunidad internacional, particularmente a través del PMA, en materia de entrega de ayuda alimentaria en grandes cantidades y muy rápidamente. Sin embargo, se sabe que el costo de este enfoque es muy alto (el valor de 1 dólar estadounidense en ayuda alimentaria cuesta el doble al momento de entrega en manos de los beneficiarios). Por lo tanto, este enfoque parece particularmente adecuado cuando es seguro que no hay disponibilidad en el país y cuando la compra de alimentos a través de los canales normales de importación (véase el enfoque anterior) no puede implementarse lo suficientemente rápido.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- *La disponibilidad de alimentos aumenta muy rápidamente para la implementación inmediata de varias modalidades de redes de seguridad de rescate, tal como se expone en la sección 3.3.3.*
- *Posiblemente un efecto decreciente en los precios del mercado de los alimentos, según la cantidad de ayuda alimentaria brindada.*

Advertencia: Es importante implementar este enfoque cuando esté confirmada la disponibilidad insuficiente de alimentos en el país y cuando a los canales de importación “normales” les tomaría demasiado tiempo conseguir los alimentos que se requieren con urgencia.

- **Pedido de existencias privadas (adquisición forzada):** En caso de crisis, algunos países pueden optar por incautar las existencias privadas y obligar a sus titulares a colocar en el mercado los alimentos que almacenan. Según como venga implementada, esta medida puede tener distintas implicaciones. Pueden adoptarse varios enfoques, tres de los cuales se analizan brevemente: (i) se colocan las mercancías en el mercado y los titulares obtienen el precio actual del mercado; (ii) el estado compra las mercancías a precio de mercado y éste las ofrece en el mercado o las utiliza en programas de redes de seguridad; (iii) el gobierno adquiere las mercancías a bajo precio y las utiliza en los programas de redes de seguridad.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Un aumento inmediato de la disponibilidad de los alimentos.
- Opción (i): Resistencia por parte de los dueños de las existencias que buscan ocultar una parte de las mismas y reticencia de los operadores privados a mantener existencias en los años siguientes (por miedo a la requisita que reduce la rentabilidad esperada del almacenamiento).
- Opción (ii): Similar a la opción 1, con consecuencias adicionales: el gobierno debe movilizar recursos para comprar alimentos y luego debe venderlos nuevamente y así se involucra directamente en la comercialización (véase a continuación).

- Opción (iii): Se minimizan los costos del presupuesto del estado, pero se profundiza el riesgo de que los titulares oculten sus existencias, se involucren en el mercado negro y sean reacios a almacenar alimentos los años siguientes.

Advertencia: No se recomienda aplicar esta medida a menos que se trate de una situación verdaderamente extrema y a modo excepcional, dado que puede pronunciar eventuales crisis alimentarias en el futuro (año siguiente).

- **Liberación progresiva de alimentos guardados en la reserva pública de alimentos** a fin de reducir el alza de los precios y/o brindar asistencia a los más vulnerables. Por ejemplo, esto se ha puesto en práctica en Burkina Faso. A pesar de que las existencias están en su nivel más bajo mundial en décadas, existen algunas reservas de alimentos disponibles a nivel nacional que se mantienen en muchos países con el objeto de abastecer alimentos en caso de emergencias como sequías, desastres naturales o disturbios civiles. Estas existencias pueden liberarse progresivamente o bien en el mercado para ayudar a mantener bajos los precios del mercado o bien en forma de distribución de alimentos a aquellos que no tienen la capacidad de comprar en el mercado por falta de recursos financieros. Retrospectivamente, el enfoque avalado por muchos frente a los países que mantienen grandes existencias de alimentos (con el argumento de que son costosos de mantener e incurrir en pérdidas considerables a lo largo del tiempo) no parece adecuado para un contexto en el que los precios de los alimentos aumentan y se vuelve más difícil comprar alimentos en el mercado internacional. Aquellos países que mantuvieron reservas financieras (particularmente si estas reservas eran en dólares estadounidenses) notaron que las cantidades de alimentos que pudieron adquirir con el dinero continuó disminuyendo a gran velocidad, mucho más rápidamente que si hubieran conservado los recursos físicos. Ello puede brindar nuevos argumentos a favor del mantenimiento de las existencias físicas en el futuro.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Opción (i): liberación en el mercado (a través de ventas a los vendedores mayoristas a precio de mercado): según las cantidades que puedan liberarse, el precio de los alimentos puede reducirse o se puede impedir un aumento adicional en aquellos mercados (probablemente los más urbanos) en los que se liberan los alimentos. Sin embargo, el efecto puede ser breve, según el volumen de las reservas disponibles, pero podría ayudar a acotar la brecha a la espera de la llegada de las importaciones. Ello beneficiará a todos los consumidores que compran en esos mercados en particular.
- Opción (ii): uso de las existencias de alimentos para su distribución a los grupos vulnerables. Según la cantidad que puede liberarse y el tamaño de las raciones, una cantidad cierta de familias vulnerables puede beneficiarse gracias a un alivio temporario. Una parte de estos alimentos también puede utilizarse, por ejemplo, en los programas de comedores escolares de los lugares más pobres de las ciudades o en zonas rurales de escasos recursos como un modo de alentar la asistencia a los centros de salud. Se debe tener cuidado para evitar de entregar granos a bajos precios a las personas privilegiadas, que luego los venden a precios mayores preponderantes del mercado para realizar un beneficio financiero.

Condiciones para el éxito: Las existencias actuales son suficientes en cantidad para tener efecto sobre los mercados o para permitir llevar adelante un programa de distribución de alimentos significativo.

Advertencia: En la mayoría de los países no se tiene certeza sobre el tamaño de las reservas, si son suficientes o no para tener un efecto significativo sobre los precios del mercado. Se debería planear la reconstitución de reservas / existencias reguladoras (como sucede en Níger) de la misma manera que se programan las liberaciones, a fin de evitar desabastecimientos completos. Cuando las reservas son sustanciales, la liberación de existencias requiere una coordinación estrecha con el

sector privado, a fin de evitar afectar al mercado hasta el punto de que el comercio y la importación del sector privado dejen de ser rentables.

- **Control de precios de los productos alimenticios clave de la canasta básica mediante la reglamentación.** El gobierno fija un nivel de precios para los productos alimenticios seleccionados, controla si se respetan los precios fijos y castiga o impone cargas sobre aquellos que infringen la norma. Ello podría ser una medida popular para los gobiernos, dado que sólo implica el costo de controlar los precios. Un ejemplo reciente de los intentos del gobierno de controlar los precios es el de Zimbabwe donde, con frecuencia, la prensa internacional ha mostrado escenas de los estantes en consecuencia vacíos de los supermercados del país. Otros países que han adoptado este enfoque son **Benin, Camerún, RP China, Ecuador, Haití, México, Rusia y Senegal.**

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los consumidores se benefician de la estabilidad de precios y no deben reducir su consumo de alimentos como si se hubiera permitido el incremento de los precios, siempre que esta medida no reduzca la disponibilidad (véase abajo). Todos los consumidores se benefician potencialmente de la misma manera, ya sean pobres o ricos. Probablemente, el control funcionará mejor en las zonas urbanas que rurales, de allí que probablemente la población urbana tenga un mayor beneficio con esta medida.
- Los minoristas que están obligados a vender a los consumidores a un precio fijo pagarán menos a los mayoristas que, a su vez, pagarán menos a los productores.
- En consecuencia, habrá cada vez menor cantidad de mercancías en el mercado, y comenzará a gestarse un mercado negro con precios más altos. Ello será perjudicial para los consumidores que deberán comprar alimentos a un precio mucho más alto (precio de mercado sin intervención con sobretasa relativa al riesgo agregado).
- Los productores a quienes se les paga menos planearán producir menos en la siguiente campaña, y así se amplifica el problema de los alimentos para el año siguiente.

Advertencia: A menos que el sector privado pueda obtener una ganancia aceptable, no llevará a cabo una actividad de comercialización. Si, al controlar los precios, el gobierno hace que una actividad deje de ser rentable, los comerciantes no comercializarán los cultivos cuyos precios están controlados. Esto generará escasez de alimentos de la canasta básica y extensas filas de personas que intentan obtener suministros limitados. Cuando se controlan los precios de los alimentos, la consecuencia típica es la escasez.

Asimismo, los controles de precios tendrán su repercusión en el sector agrícola. Los controles de los precios minoristas harán que los compradores de cultivos les ofrezcan precios menores a los productores agrícolas. A su vez, ello será una traba para los productores agrícolas para producir más en la siguiente campaña. Así pues, una consecuencia del control de precios será probablemente la reducción del abastecimiento que, por supuesto, derivará en precios aún más altos. Por todas estas razones, no se recomienda la adopción de esta medida.

3.3.3 *Redes de seguridad*

Los programas de redes de seguridad aquí tratados comprenden alimentos o transferencias de efectivo y subsidios para alimentos con el objeto de ayudar a los hogares vulnerables a mantener un nivel adecuado de consumo de alimentos en situaciones de crisis, y a la vez evitar el agotamiento de sus activos. Estas transferencias pueden ser condicionales o no, universales o dirigidas a grupos de la población en específico. Las redes de seguridad pueden financiarse a partir de tres fuentes: existencias públicas o privadas actuales, importaciones o ayuda alimentaria en especie. Estas tres modalidades se

analizan en la sección 3.3.2. En esta sección, se concentra la discusión en los distintos tipos de modalidades de redes de seguridad. Una cuestión importante a tener en cuenta al principio, al momento de diseñar las modalidades de la red de seguridad y, en particular, los subsidios universales de alimentos, es la de las características que determinan si éstas deberían implementarse (y los beneficiarios, en caso de redes de seguridad dirigidas) y las estrategias de salida. Esta medida se ha adoptado ampliamente en **Brasil, RP China, Egipto, Etiopia, Indonesia, México, Mozambique, Sudáfrica, Sri Lanka y Túnez**.

- **Transferencias de efectivo y bonos para alimentos:** Esta modalidad de red de seguridad consiste en la distribución o bien de efectivo o bien de bonos que pueden utilizar los beneficiarios para comprar alimentos en el mercado o en comercios dedicados. Se pueden entregar, en base a la libre distribución, a cualquier persona o a un grupo seleccionado como destinatario, o se pueden distribuir en base a actividades específicas (el autodireccionamiento mediante dinero por trabajo: para mantenimiento o establecimiento de transporte, almacenamiento, mercado o producción de infraestructura; dinero por atención en un dispensario, etc.).

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los beneficiarios de las transferencias de efectivo pueden utilizar este dinero adicional para comprar alimentos o cualquier otro tipo de artículo o servicio y, por lo tanto, se contribuye a un mejor bienestar.
- El canje de bonos para alimentos puede restringirse a ciertos tipos de alimentos en función de su costo/beneficio nutricional (por Ej. granos gruesos) o población destinataria (por Ej. alimentos de destete).
- Ambos pueden ayudar a mantener la ingesta calórica y la calidad dietaria, y, así, se ayuda a evitar el hambre y el daño a largo plazo en el desarrollo de los niños.
- En comparación con los subsidios específicos para productos básicos o la distribución en especie (véase a continuación), los bonos o el dinero pueden contribuir a mantener la calidad dietética.
- Si los alimentos no están disponibles en el mercado, dichas transferencias pueden tener un efecto inflacionario que resulte en el aumento de los precios de los alimentos a nivel local.
- En algunos casos, los bonos para alimentos pueden convertirse en una moneda paralela que puede utilizarse para fines distintos que la compra de alimentos. La distribución del dinero en efectivo hace que la malversación de éste hacia otros usos sea aun mas fácil
- Este sistema puede estar sujeto a fugas y a malversaciones, y alentar prácticas corruptas. La transparencia en elegibilidad, asignación presupuestaria y responsabilidad, así como los mecanismos de los recursos a todo nivel pueden ayudar a minimizar estos riesgos.
- También crea un cierto nivel de riesgos relativos a la seguridad (robos).
- Bajo el sistema de bonos, si estos sólo se aceptan en comercios dedicados (públicos), es probable que socaven el sistema privado de comercialización y la distribución de los alimentos.
- La medida tendrá efectos negativos en las finanzas públicas (déficit presupuestario) con posibles implicaciones macroeconómicas severas, según el tamaño del programa y la fuente de financiamiento.

Condiciones para el éxito: Cuando los mercados están presentes y en funcionamiento, y las mercancías están disponibles en cantidades suficientes como para evitar efectos inflacionarios, las transferencias de efectivo son más apropiadas debido a que éstas también pueden tener efectos multiplicadores positivos en la economía local.

- **Distribución de alimentos en especie:** Esta modalidad de red de seguridad comprende la distribución de alimentos en especie a los beneficiarios por medio de un específico sistema de distribución. Los alimentos (en raciones individuales o familiares) pueden proveerse en base a la

libre distribución para todos o para grupos seleccionados como destinatarios, o se pueden distribuir según actividades específicas (orientación a través del trabajo, como en el caso del dinero y de los bonos, comedores escolares, hospitales, etc.). De este modo, los alimentos distribuidos pueden comprarse a nivel local (si hay disponibilidad), ser traídos desde otras partes del país o ser importados (a través de la compra del gobierno o la ayuda alimentaria). Esta medida ya se ha adoptado en **Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, RP China, Honduras, India, Kenia, Madagascar, Mozambique y Perú.**

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los beneficiarios tienen acceso directo y libre a una cierta cantidad (ración) de alimentos. Esto ayuda a aumentar su bienestar.
- Si los alimentos se compran a nivel local, esto contribuye a aumentar la demanda y a estimular la producción. En caso de falta de oferta, sin embargo, las compras locales tendrán un efecto inflacionario y contribuyen a aumentar aún más los precios.
- Si se traen los alimentos (desde otra región o desde el extranjero), pueden disminuir los precios locales. Las cantidades deberían determinarse cuidadosamente para evitar la disminución de los precios en la medida que ya no les resulten atractivas a los productores (el efecto se notará en la siguiente campaña agrícola).
- Según el contenido de la ración, se podrían crear nuevos hábitos alimentarios.
- En algunos casos, es posible que los beneficiarios vendan una parte de los alimentos distribuidos (ello puede ser algo negativo o no debido a que los alimentos no constituyen la única necesidad para vivir y es posible que los alimentos distribuidos no ofrezcan una amplia gama de nutrientes).
- Este sistema puede estar sujeto a deficiencias y alentar prácticas corruptas. La transparencia en elegibilidad, la asignación presupuestaria y la responsabilidad, así como los mecanismos de los recursos a todo nivel pueden ayudar a minimizar estos riesgos.
- También crea un cierto nivel de riesgos relativos a la seguridad (robos).
- La medida tendrá efectos negativos en las finanzas públicas (déficit presupuestario) con posibles implicaciones macroeconómicas serias, según el tamaño del programa, a menos que éste se financie a través de ayuda.

Condiciones para el éxito: Cuando los mercados tienen un desarrollo deficiente o la oferta de los alimentos es escasa en los mercados, la distribución de los alimentos en especie generalmente es más recomendable a corto plazo, a través de varios programas, como el de alimentos por trabajo, comedores escolares o la simple distribución de alimentos en situaciones extremas. Debido a que la distribución de alimentos puede afectar la producción local, los mercados de trabajo y los patrones de consumo, es importante que los alimentos distribuidos se adquieran a nivel local, de ser posible. De lo contrario, debido a que la compra de alimentos a nivel local puede crear mayores aumentos en los precios, es preferible traer alimentos desde otros lugares. La compra de alimentos a nivel local es una ventaja que estimula la producción y los mercados agrícolas y el crecimiento.

- **Subsidio universal a los alimentos.** Esta modalidad comprende la provisión de un subsidio a los productos alimenticios (por lo general limitado a ciertos productos alimenticios de la canasta básica). Desde el punto de vista de la implementación, no es fácil determinar la etapa de la cadena de comercialización en la que sería mejor aplicar el subsidio. Una posibilidad sería aplicarlo en la etapa de las importaciones (los importadores abonan precios CIF menos un subsidio abonado por el estado) y dejar que los alimentos circulen a través de los canales normales de comercialización. Otra es hacer que los alimentos subsidiados se vendan a través de comercios dedicados accesibles a todas las personas (aunque normalmente en cantidades limitadas para evitar la reventa en el mercado). Este tipo de subsidio, aplicado a productos alimenticios de la canasta básica, se ha adoptado en **Bangladesh, Ecuador, Egipto, el Líbano, Senegal y Yemen.**

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Todas las personas tienen acceso a alimentos subsidiados. Esto ayuda a aumentar su bienestar. Un grado de intervención dirigida en favor de los pobres puede implementarse mediante la limitación de los subsidios a alimentos de la canasta básica y otros alimentos que únicamente consumirían los sectores de la población con más hambre y más pobres.
- Es probable que esta medida sea extremadamente costosa para el gobierno y tenga efectos negativos sobre las finanzas públicas (déficit presupuestario) con posibles implicaciones macroeconómicas severas. En el pasado, los subsidios de alimentos llevaron a que los gobiernos enfrentasen dificultades financieras importantes con consecuencias inflacionarias. Éste es uno de los factores que llevaron a la aplicación de los nada populares Programas de Ajuste Estructural de los 80 y principios de los 90.
- Los costos pueden reducirse significativamente mediante la limitación de los subsidios a los productos de la canasta básica y a otros alimentos que únicamente consumirán los sectores de la población más hambrientos y más pobres.
- En caso de racionamiento, podría desarrollarse un mercado negro en el que los precios podrían ser mucho más altos que en la ausencia de subsidio.

Advertencia:

- En caso de que los alimentos se vendan por canales de comercialización normales, los acuerdos deben alcanzarse con los principales operadores de mercado, a fin de que éstos no capturen una parte del subsidio sino que éste se refleje en el precio al consumidor. Se necesitará la supervisión de precios con un cierto tipo de traba no relacionada a los acuerdos. Se puede usar la amenaza de recurrir a canales públicos para convencer al sector privado para que brinde su cooperación, dado que esa opción sería devastadora para ellos.
- En caso de que **los alimentos transiten a través de canales públicos**, esto debilitará los canales del sector privado que estén vigentes. **No se recomienda esta opción.**
- **Los subsidios universales, una vez establecidos, son difíciles de quitar.** Quedan arraigados. Cualquier eliminación de política enfrentará una importante resistencia de parte del consumidor, incluso cuando los precios mundiales disminuyen. Al momento de establecerlo, es importante decidir el nivel del precio que activará el subsidio. Un cierto nivel de indexación de este nivel sobre el costo general de vida o un proceso de suavización para absorber la crisis de precios podrían permitir una reducción progresiva del subsidio de alimentos y, en última instancia, su eliminación completa cuando las condiciones de mercado vuelvan a su curso normal. El precio de activación y este proceso deberían negociarse con las partes interesadas al momento de establecer el subsidio.
- Los subsidios de alimentos, además, conllevan el riesgo de alentar el **contrabando** de alimentos desde las zonas fronterizas a los países vecinos donde no hay subsidios (se requiere la armonización de políticas entre los conjuntos de países de la misma subregión).

Observaciones adicionales sobre las redes de seguridad:

- **Intervención dirigida:** Existe un debate considerable sobre si los programas de redes de seguridad deberían estar dirigidos o no, y el criterio a aplicar en el caso de una intervención dirigida. Independientemente de la estrategia de intervención empleada, es fundamental garantizar que dicha estrategia y/o el diseño del programa de transferencia garantice la participación de los grupos más vulnerables o se complemente con otras medidas para alcanzar a aquellos que padecen necesidad y que, de otra manera, quedarían excluidos. Por ejemplo, un programa de transferencia condicional a la prestación de trabajo es accesible a quienes son aptos físicamente y, por lo tanto, excluiría a los mayores y a los discapacitados; un programa de comedores escolares sólo alcanzaría a los niños en edad escolar, pero dejaría de lado a los niños en edad de preescolar. Todos los criterios de elegibilidad deben ser transparentes y no pueden discriminar personas con argumentos basados en el género, la raza, la religión o la condición social.

- **Proceso:** Se deberían difundir y explicar la información relativa a las redes de seguridad, los criterios de elegibilidad y de intervención, las autoridades locales responsables, las asignaciones presupuestarias y los mecanismos de recurso para mantener el apoyo público, aliviar las potenciales tensiones, ampliar la eficiencia y proteger los derechos de las personas. Ello puede detener las deficiencias y desalentar la corrupción.
- También es posible **subsidiar los artículos de consumo no alimentarios** para generar un efecto sobre el ingreso disponible para la compra de alimentos (efecto similar a aquél del dinero o los bonos).
- **Ajustes:** En situaciones en las que aumentan los precios de los alimentos, las transferencias de efectivo requieren un ajuste frecuente, a fin de mantener el poder adquisitivo. Por ejemplo, en Malawi, la transferencia de alimentos y efectivo (*FACT*, por sus siglas en inglés) y la transferencia de emergencia de efectivo de Dowa (*DECT*, por sus siglas en inglés) se han ajustado en función de las variaciones de los precios de los alimentos. A menos que se realice este ajuste, existe el riesgo de que el valor de la transferencia de efectivo y, por lo tanto, su efectividad para proteger el consumo de alimentos y los medios de subsistencia de los hogares disminuya a medida que aumentan los precios.
- **Interacciones entre la red de seguridad y las intervenciones de desarrollo:** Es extremadamente importante considerar las interacciones entre las redes de seguridad y las intervenciones de “desarrollo”. Esto permitirá el establecimiento de sinergias y evitará que cualquier tipo de intervención socave a otra. Por ejemplo, las transferencias de efectivo pueden diseñarse para avalar la producción agrícola si el programa de transferencia se diseña para alentar las inversiones en los insumos agrícolas. Por otro lado, una transferencia de alimentos en un contexto de mercados en funcionamiento puede afectar las iniciativas destinadas al desarrollo del mercado de los alimentos o la producción agrícola. Al identificar las sinergias y los conflictos potenciales, el punto crucial radica en la selección de un conjunto de intervenciones que se complementan entre sí para lograr los objetivos a corto y largo plazo y adaptarlos periódicamente a medida que cambian las circunstancias.

3.3.4 Otras acciones que afectan el ingreso disponible

Varios países también han adoptado decisiones que afectan directamente los ingresos disponibles de ciertos hogares (además de las redes de seguridad ya tratadas en la sección anterior 3.3.3). Por ejemplo, algunos países (como Camerún) han aumentado los sueldos y los subsidios de viviendas de los empleados públicos. Ésta y otras medidas se debaten brevemente a continuación.

- **El aumento del sueldo en la administración pública y otros beneficios:** En algunos países, en respuesta al malestar en zonas urbanas, se tomó la decisión de aumentar los sueldos y otros beneficios del sector público. Aunque probablemente esta medida sirva para reducir la tensión en zonas urbanas (en particular, ciudades “administrativas” donde los empleados públicos constituyen una proporción importante de la población), esta medida no ayuda directamente a los estratos más pobres de la población que viven en el sector informal. De hecho, en algunos casos, hasta podría ser perjudicial para ellos. Algunos países han adoptado este tipo de medidas: Sueldos mayores (Camerún), subsidios de vivienda más altos (Camerún), costo reducido de energía eléctrica (Burkina Faso).

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- El ingreso de los empleados públicos aumentará y mejorará su capacidad de compra de alimentos.
- Es posible que suceda lo mismo con los sueldos del sector privado, contribuyendo a reducir la competitividad de la economía, y posiblemente, a los efectos inflacionarios.

- El aumento de sueldos y la facturación de beneficios contribuirán a la degradación de la situación presupuestaria del estado con implicaciones en el contexto macroeconómico, en el caso del déficit presupuestario ya debatido en la sección 3.1.
- Todo esto en combinación genera el riesgo de promover la inflación, particularmente en los productos alimenticios, que sería perjudicial para los estratos más pobres de la población que trabaja en el sector informal.

Advertencia: Aunque esta medida puede ser buena en términos políticos (el gobierno demuestra que hace algo respecto del problema y busca calmar ciertas tensiones políticas), puede tener implicaciones macroeconómicas negativas, y a la vez no brindar asistencia a los estratos más pobres que más sufren del aumento de los precios de los alimentos.

- **Facilidades crediticias para los consumidores:** Esta medida puede consistir en la concesión de una reprogramación de pagos crediticios para ciertos préstamos o el incentivo a bancos para ofrecer préstamos personales (por Ej. una tasa de interés subsidiada para préstamos personales a corto plazo). Tal como ocurre en el caso de la medida anterior, estas medidas probablemente beneficien a pocos grupos de la población, contribuyan al déficit presupuestario y promuevan la inflación. No es recomendable.
- **Fortalecer la capacidad (capacitación y equipamiento) en las actividades generadoras de renta a través del valor agregado en productos agrícolas y alimenticios:**

Efectos: El valor agregado en productos agroalimentarios tendrá efectos positivos en la estimulación del crecimiento económico y en la oferta de empleos y de oportunidades generadoras de renta a lo largo de la cadena de valor, así como de modo lateral a través del uso de productos derivados. Los alimentos procesados tienen una mayor vida de almacenamiento y pueden satisfacer las necesidades del consumidor urbano .

Requisitos: Se requiere un mínimo de capacidad humana e infraestructura.

- **Otras medidas:** Otras medidas disponibles para contribuir al aumento del ingreso disponible están vinculadas o bien a las redes de seguridad, al apoyo al desarrollo de actividades generadoras de renta en zonas urbanas (a través del financiamiento de obras públicas o la apertura de líneas de crédito para la pequeña empresa) o bien a la prestación de apoyo a la producción de cultivos comerciales y otras actividades en zonas rurales.

3.4 Medidas a favor de los productores

En muchos países en desarrollo, debido al mal funcionamiento de los mercados agrícolas, es probable que los aumentos de precios no se transmitan de manera apropiada a los productores quienes, por lo tanto, no se benefician plenamente de los incentivos para invertir y producir más. El riesgo es tan elevado que los programas que intentan desarrollar un abastecimiento agrícola a corto plazo (en forma inmediata o entre la siguiente y la próxima campaña agrícola) podrían desencadenar en la situación paradójica de un derrumbe de precios de los productos agrícolas básicos en las áreas rurales, mientras que los precios se mantendrían elevados en las áreas urbanas o en las que están bien conectadas con los mercados mundiales. Esto sólo generaría frustración entre los productores, quienes entonces rechazarían participar en cualquier actividad para aumentar la producción a mediano o largo plazo. Por ende, se sugiere con vehemencia que cualquier programa de producción implementado esté completamente vinculado con acuerdos de comercialización que garanticen un precio justo para los productores y que reflejen el aumento general de los precios al consumidor.

Además, esto resalta la importancia de analizar la transmisión de precios y de rastrear las ineficiencias del mercado, a fin de identificar políticas y acuerdos institucionales que podrían aplicarse rápidamente para levantar los obstáculos a la transmisión de precios y ofrecer incentivos a los productores.

En el inmediato, pueden iniciarse programas que ayuden a aumentar la respuesta de abastecimiento en el corto plazo. Estos programas comprenderán esquemas de producción que promoverán los huertos domésticos y el uso fuera de temporada de tierras de riego y que podrían establecerse para producir vegetales de corta duración u otros cultivos. Esto puede resultar en la producción de alimentos en el término de semanas, cuando las condiciones climáticas y los recursos hídricos lo permitan (véase a continuación).

Durante la preparación para la próxima campaña agrícola, pueden tomarse medidas que faciliten la adquisición y distribución de insumos agrícolas a nivel nacional (o incluso regional) mediante la concesión de facilidades crediticias y/o de financiación a los operadores privados. Algunos de estos insumos podrían distribuirse mediante redes de seguridad productivas (es decir, pequeños paquetes de semillas y fertilizantes) o mediante programas de transferencia de dinero en efectivo, a fin de aliviar las limitaciones crediticias y promover la inversión de los pequeños productores. Además, algunos "subsidiarios inteligentes" para los insumos agrícolas (semillas y fertilizantes subsidiados, sistemas de bonos para insumos) pueden aumentar la producción de alimentos para el consumo propio o para la venta en mercados locales, lo que reduce los precios locales y alivia algunas presiones impuestas por los precios de los alimentos a nivel local. Como se mencionó en la introducción, las modalidades de estas actividades deben diseñarse con atención, a fin de garantizar que no debiliten los procesos de mercado existentes sino que, por el contrario, los ayuden a desarrollarse en áreas en las que su presencia es débil o inexistente.

También pueden iniciarse programas para el mantenimiento o la rehabilitación de la infraestructura rural (caminos, puentes, pequeños esquemas de irrigación, instalaciones de almacenamiento y comercio), aunque su impacto quizá se perciba sólo después de un tiempo. Sin embargo, si se les respalda mediante alimentos, efectivo o insumos para los esquemas de trabajo, podrían constituir redes de seguridad eficaces (consulte debate en la sección 3.3.3).

3.4.1 Acciones para la gestión de mercado

A fin de levantar los obstáculos a la transmisión de precios a los productores, se pueden contemplar medidas desde dos perspectivas: macro y micro. A nivel macro, el problema puede abordarse mediante el rápido establecimiento, como cuestión de prioridad, de un sistema nacional de información del mercado (un observatorio de precios) y la conducción de un análisis inmediato de la cadena de valor o de seminarios de desarrollo para identificar las restricciones a la transmisión de precios. A nivel micro, se pueden utilizar acuerdos de comercialización como la creación de grupos de productores en el marco de los programas de apoyo y la agricultura de contratos.

- **Sistema nacional de información de mercado (observatorio de precios):** Implica registrar, difundir y analizar datos de precios para los principales productos agrícolas básicos en los mercados clave del país. Algunos beneficios de esta medida son: (i) los operadores económicos, incluidos los productores, están informados sobre los precios de todo el país; y (ii) puede analizarse la transmisión de precios y la segmentación del mercado. Este tipo de sistema ya está en funcionamiento en varios países (por Ej. Madagascar), pero, a menudo, requiere su consolidación.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los operadores económicos están mejor informados acerca de las oportunidades existentes en el mercado, y ello puede contribuir a limitar la segmentación del mercado y, de ese modo, transmitir los precios a lo largo del país. En un contexto de precios altos, es probable que los precios de las distintas regiones también se transmitan mejor, lo que beneficiará a los productores y los avisará frente a las posibilidades de producción, pero afectará de forma negativa a los consumidores de las zonas de excedentes del país.
- Los agricultores y pequeños comerciantes estarán en una posición más sólida para negociar precios con sus socios.
- El análisis de los datos ayudará a identificar las áreas problemáticas (productos básicos o regiones) donde no se da la transmisión de precios. En base a ello, será posible establecer prioridades para la conducción de estudios más detallados e identificar las restricciones que expliquen la falta de transmisión de precios.

Condiciones para el éxito: Movilización suficiente de recursos para permitir una buena cobertura en el país. La recolección y difusión de datos es inmediata (en uno o dos días) y disponible ampliamente gratuitamente o a un costo módico (a través de la radio o telefónicamente). Una actividad favorable para los gobiernos es la de transmitir los programas de extensión por radio y televisión para alertar a los agricultores sobre las tendencias actuales y proyectadas de los precios e indicar que es posible que la producción adicional en la siguiente campaña podría ser rentable. La incorporación de sistemas de alerta temprana para cultivo, que controlan las plantaciones de producción de cultivos, el progreso y cosechas y precios en distintas localidades, es fundamental. Sin embargo, para que resulte rentable a los agricultores dedicarse a los cultivos de alimentos de primera necesidad, es necesario que los gobiernos continúen permitiendo el funcionamiento libre del mercado para que éstos puedan responder a las señales de los precios.

Advertencia: Se podría contratar el servicio a través del gobierno a empresas privadas (si existe la capacidad privada) a fin de mantener los costos bajo control. Requiere tiempo para su establecimiento y repercute en los mercados. Debería iniciarse inmediatamente, pero los resultados son a mediano y largo plazo.

- **Análisis sobre la cadena de valor y/o talleres de desarrollo**². Para los problemas de prioridad identificados mediante el análisis de información de precios, es posible realizar un estudio analítico específico u organizar un taller de desarrollo de la cadena de valor. El taller de desarrollo de la cadena de valor es un proceso mediante el cual las partes interesadas de una cadena de valor en particular pueden negociar y concertar decisiones, acciones y compromisos, a fin de mejorar el funcionamiento de esa cadena de valor. Puede implementarse un taller así en una situación de urgencia, incluso sin un análisis detallado previo de la cadena de valor. Sin embargo, si hay tiempo para realizar un análisis, este puede brindar información invaluable a las deliberaciones del taller.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de estas actividades son los siguientes:

- Decisiones, acciones y compromisos concertados por distintos operadores económicos de una cadena y del gobierno a fin de mejorar el funcionamiento y la gestión de la cadena de valor y generar confianza mutua.
- Los compromisos se hacen en público y transparentemente, y se pueden supervisar públicamente en seminarios posteriores: esto evita los seminarios deliberativos pero que no adoptan medidas de seguimiento. Aumenta la responsabilidad de los distintos interesados.
- Este enfoque puede ayudar a crear confianza sobre el modo de funcionamiento de los mercados, reduce el riesgo y, por lo tanto, contribuye a aumentar la inversión en producción, almacenamiento y procesamiento.

² Esta medida es más una medida relacionada con el proceso que una acción real para hacer frente al aumento de los precios de los alimentos. Sin embargo, tiene el potencial de constituir un elemento fundamental para lograr el éxito en el plano de la oferta.

- Un resultado de este proceso podría, por ejemplo, guiar las decisiones de algunos interesados para reducir sus márgenes, siempre que otras medidas del gobierno puedan brindarles un cierto nivel de compensación indirecta.
- **Negociación de los márgenes comerciales con el sector privado.** Por lo general, es el tipo de medida que forma parte del proceso global de negociación entre los distintos participantes en la cadena de valor, incluyendo el gobierno. Debería ocurrir dentro del marco del análisis de la cadena de valor y/o los seminarios de desarrollo nombrados anteriormente. Es necesario comprender bien los costos a los que se debe enfrentar el sector privado con antelación a dichos seminarios.

El **efecto principal** que puede esperarse de estas actividades es el siguiente:

- **Una distribución justa del valor agregado en toda la cadena.**
- **Llevar a cabo o facilitar la agricultura contractual.** A nivel local, en áreas donde se están implementando programas de apoyo para aumentar el suministro de alimentos, los trabajadores del desarrollo facilitan acuerdos contractuales entre productores o grupos de productores y compradores o procesadores, para el beneficio de ambas partes. Gracias a la agricultura contractual, los agricultores se comprometen a suministrar las variedades, calidades y cantidades acordadas a un comprador específico a cambio de asistencia técnica y, en ocasiones, de suministro de insumos a crédito. Esto genera más confianza en el mercado para los agricultores y, por ende, elimina algunos de los riesgos de la agricultura. Por lo general, los contratos estipulan cantidades, fechas de entrega, calidad y precio.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de estas actividades son los siguientes:

- Se reducen los riesgos de la cadena alimentaria: Los productores saben que contarán con un mercado para su producción a un precio acordado y los compradores / procesadores tienen certeza sobre las fuentes y cantidades de materia prima para su negocio.
- Esto puede ayudar a realzar la producción, comercialización, almacenamiento y procesamiento.

Advertencia: Al presente, la agricultura contractual no se ha utilizado extensivamente para los cultivos de primera necesidad, pero se está volviendo más común en el caso de los cultivos de exportación, en particular, los que requieren un procesamiento inmediato después de la cosecha. Como medida a largo plazo para abordar las incertidumbres del mercado, puede resultar posible promover esta forma de actividad agrícola para los alimentos básicos. Sin embargo, cuando existe una multiplicidad de compradores para dichos cultivos, les resulta muy tentador a los agricultores vender fuera de los contratos. Al menos que pueda superarse este problema de comercialización extra contractual, no queda claro cómo la agricultura contractual podría hacer frente a las inquietudes presentes. Se debería establecer y aplicar un marco regulatorio adecuado, a fin de proteger los intereses de las diferentes partes y que éstas sepan que están protegidas, en caso de incumplimiento. Cuando los contratos se adjudican a agricultores que pueden satisfacer ciertas condiciones de calidad, es posible que otros productores menos capaces de satisfacer dichas condiciones específicas queden aún más marginados.

- **Compromiso del gobierno en la comercialización.** Al analizar las causas de la escalada actual de los precios, las razones que explican esta situación comprenden el clima, los factores económicos, los usos alternativos de la tierra cultivable y el aumento de la demanda de alimentos básicos, como piensos o biocombustibles. A raíz de esto, parecería no ser obvia la razón por la cual los gobiernos deberían buscar responder por sí mismos asumiendo la responsabilidad de la comercialización de los cultivos. Se propone a veces la comercialización pública con el argumento de que los

comerciantes y los intermediarios se aprovechan de los altos precios. Aunque esto podría ser cierto en algunos casos, abordar las consecuencias de los altos precios no equivale a tratar las causas fundamentales de la situación y tendría consecuencias negativas considerables, tal como se mencionó en esta sección y en la sección 3.3.3. Esta medida no es aconsejable. Podría utilizarse como una opción durante las negociaciones para lograr mayor colaboración del sector privado.

La desvinculación de los gobiernos y sus comisiones públicas de comercialización fue uno de los componentes de las medidas de Ajuste Estructural en particular, aunque no exclusivamente, en África. La reducción de las actividades comerciales del gobierno, a través de las Juntas de Comercialización y otros organismos, se consideró necesaria debido a que se demostró que dichas entidades eran insostenibles, en términos financieros, fueron incapaces de comercializar granos alimenticios de manera rentable y estaban sujetas a las decisiones políticas impuestas a corto plazo y que en lo financiero no podían avalarse. Las pérdidas en almacenamiento eran, a menudo, considerables; los costos de comercialización, excesivos, y los agricultores, a veces, no cobraban por sus cultivos. No hay razón para creer que las juntas gubernamentales tendrían un mejor desempeño en las circunstancias actuales.

Una excepción a esta norma general puede ser la prestación de servicios de compra de cultivos a zonas remotas donde existe oferta insuficiente para que los comerciantes operen de manera rentable (llamada “ineficacia del mercado”). Sin embargo, si los comerciantes no son capaces de obtener ganancias, está claro que cualquier operación de compra del gobierno requerirá un elemento de subsidio.

- **Adquisición forzada.** Durante años, muchos países han probado la adquisición forzada. Ésta es una idea superficialmente atractiva que causará muchos más problemas que los que pueda resolver en realidad. Los agricultores, que obtendrán precios más bajos que los que podrían obtener en el mercado abierto, la rechazarán. A su vez, es probable que respondan mediante una menor producción del cultivo sujeto a dicha adquisición, y así se reduzcan los niveles futuros de producción y se mantengan los precios altos. La adquisición forzada probablemente sea testigo de la emergencia de un mercado paralelo (o “negro”) Los comerciantes del mercado paralelo, debido a que desarrollan una actividad ilegal, deben trabajar con cantidades reducidas y sobornar a los funcionarios. Así pues, los costos de comercialización aumentan, y, a su vez, aumentan los precios al consumidor. Esta medida se ha utilizado en Myanmar.

Algunos países, por Ej. Myanmar hasta hace poco, han implementado la adquisición forzada sobre una parte de la cosecha de los agricultores y permiten que éstos vendan el resto en el mercado abierto. Dicho enfoque es, en términos burocráticos, complejo e inevitablemente hace que los agricultores le reserven la peor calidad al gobierno. La adquisición forzada en China en los años setenta hizo que los agricultores limitasen su producción, pero cuando más tarde las ventas en el mercado abierto se sancionaron, la producción aumentó en términos significativos. Por todas estas razones, no puede recomendarse la adopción de esta medida.

- **Precio mínimo al productor para productos alimenticios clave de la canasta básica.** Un precio mínimo al productor para productos alimenticios clave de la canasta básica reduciría los riesgos del mercado para los productores y los alentaría a invertir y cultivar un determinado producto. Esta medida se ha implementado en la RP China para el arroz y el trigo.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Estabilidad y mayor oferta del producto básico alimentario.
- Menor riesgo para los agricultores, lo que los alienta a cultivar el producto básico e invertir.

Condiciones para el éxito: El precio mínimo debería ser el resultado de una negociación entre los participantes en los talleres sobre cadenas de valor tratados anteriormente en esta sección.

Advertencia: La experiencia del pasado demuestra que será muy difícil implementar un precio mínimo impuesto por el gobierno. Sería necesario contar con un organismo público que comprase en el mercado (consulte Reparticipación del gobierno en la comercialización) y con importantes sumas de dinero. Ha sido demostrado en el pasado que esto no funciona. En la actualidad, la idea es que se podrían lograr acuerdos similares mediante negociaciones entre las partes interesadas de una cadena de valor en particular, en las que el precio mínimo podría convertirse en parte de un acuerdo "en el que ganan todos", si se llega a uno.

3.4.2 Acciones de apoyo a la producción

- **Apoyo inmediato a la producción en huertas familiares y zonas irrigadas:** Esta acción programática consiste en abastecer semillas y fertilizantes en pequeñas cantidades a un costo subsidiado o de forma gratuita, así como también ofrecer servicios de asesoramiento a los pequeños agricultores y compradores netos de alimentos que, por fallas del mercado o por la pobreza, utilizan insumos como semillas y fertilizantes en cantidades subóptimas, y a los agricultores en áreas periurbanas. Esta acción se concentra en los huertos familiares y en las áreas irrigadas en donde se pueden alcanzar resultados rápidos en términos de producción y disponibilidad de alimentos.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Se puede impulsar la producción de cultivos de ciclo corto, con la inclusión de verduras, y propiciar la disponibilidad de alimentos dentro de los hogares elegidos como destinatarios y, en cierta medida, en los mercados locales de las zonas periurbanas y cerca de las zonas irrigadas.
- La selección de cultivos de alimentos específicos en función de sus propiedades nutricionales, particularmente cuando se acompañan de educación nutricional, puede llevar a un consumo incrementado y dietas mejoradas.
- El abastecimiento de ciertos productos alimenticios puede mejorarse en algunas zonas y en sus mercados.
- Es probable que los precios de ciertos productos alimenticios se reduzcan en áreas que no están bien conectadas con los principales mercados nacionales (es decir, aquellas vinculadas con los mercados internacionales). Esto se aplica particularmente a la tierra de riego lejos de las ciudades. Es probable que se requiera un cierto nivel de comercialización fuera de estas áreas para evitar el colapso de los precios al momento de inicio de la cosecha.
- Si el enfoque selectivo es efectivo, esta medida puede ayudar a mejorar el bienestar de los pequeños agricultores pobres.
- Sin embargo, el enfoque selectivo crea la oportunidad de la búsqueda de renta por parte de aquellos que participan en la decisión sobre los beneficiarios o que están a cargo de la distribución. Por lo tanto, tal como se describe en la sección 3.3.3, se deberían implementar medidas de transparencia y responsabilidad, para este programa.
- Según la dimensión del programa, podría afectar al presupuesto del estado y generar déficit con consecuencias macroeconómicas generales (los detalles se analizaron anteriormente).

Condiciones para el éxito:

- En áreas donde los mercados de insumos funcionan razonablemente bien y los insumos están disponibles, un sistema de bonos es la manera apropiada de proceder, ya que cuenta con la doble ventaja de estar destinado a los pobres y de respetar los mecanismos de mercado vigentes. En esas condiciones, la distribución gratuita de paquetes de fertilizantes y semillas

debilitaría los mercados de insumos: algunos fertilizantes gratuitos llegarían al mercado y competirían con los bienes a precio de costo, haciendo que bajasen los precios y las ganancias de los comerciantes y poniendo en peligro su existencia.

- En áreas en las que los mercados de insumos no están funcionando, las opciones consideradas para implementar el programa podrían ser: (i) celebrar contratos con distribuidores privados existentes para la distribución de paquetes de insumos; o (ii) hacer acuerdos con ONG, proyectos y servicios gubernamentales para la distribución de paquetes de insumos, si en la zona no existen distribuidores privados. En este caso, es probable que la adopción de un sistema de bonos generaría un alza en los precios de los insumos, lo que impactaría negativamente a aquellos productores que no tienen acceso a ellos. Esto, a la vez, reduciría la capacidad de estos agricultores para comprar insumos como lo hacen habitualmente e impactaría en la producción de la campaña siguiente.
- En ambos casos, la disponibilidad de insumos es de suma importancia; de lo contrario, el esquema está destinado al fracaso.
- El riesgo que presenta este enfoque consiste en que este programa de subsidios se convierte en una actividad regular a la que será difícil dar por terminada en el futuro, cuando la situación vuelva a las condiciones más "normales". Por eso, es importante acordar desde el principio con las partes interesadas una estrategia de salida que incluya los criterios sobre las condiciones que justifiquen la continuación o interrupción del programa para la siguiente campaña (por ejemplo, nivel de los precios de los alimentos, nivel de existencias estimadas, nivel de la producción de la última campaña o proporción entre los fertilizantes y los principales resultados alimentarios, basados en un análisis objetivo; los criterios se determinarán según las condiciones locales y las opiniones de las partes interesadas).
- Los acuerdos de comercialización deben planearse con anticipación al momento de brindar apoyo a la producción, a fin de garantizar que el excedente de la producción llegue al mercado a precios remunerativos; de lo contrario, los productores no desearán aumentar la producción en el futuro.

Advertencia: Sin embargo, es dudoso que se pueda aplicar el enfoque selectivo en forma operativa a los compradores netos de alimentos, ya que será difícil identificarlos con poca antelación. En términos prácticos, la implementación debería concentrarse en los pequeños productores, algunos de ellos compradores netos de alimentos y otros que también pueden ser vendedores netos. Incluso podría ser difícil dirigirlo a los pequeños productores, ya que existe una resistencia comunitaria y una apropiación por parte de los más privilegiados. Una opción sería diseñar un insumo (o un bono para insumos) para un programa piloto de trabajo, que tenga una mayor probabilidad de ser auto dirigido. Sin embargo, cuanto mayor sea la inversión en el diseño de mejores programas, más prolongado será el tiempo de respuesta. Y, en muchos países, la adopción de medidas es urgente. La solución más pragmática puede ser la de aceptar trabajar con una cierta selección en el enfoque pero, a medida que pasa el tiempo, intentar mejorar las modalidades del trabajo a fin de que sea más selectivo y focalizado y que interfiera menos con los sistemas de entrega de insumos comerciales. También es posible que resulte difícil hallar semillas adecuadas que reflejen la diversidad de los cultivos a los cuales podrían contribuir con una buena dieta, particularmente en las huertas hogareñas. Es posible que sea necesario establecer un programa de desarrollo de semillas para garantizar una disponibilidad adecuada de semillas para la siguiente campaña (véase abajo).

- **Bonos de insumos para agricultores vulnerables:** Se entregan bonos a agricultores vulnerables a fin de que con ellos puedan adquirir insumos (principalmente semillas, fertilizantes y herramientas) de los distribuidores de insumos elegidos, quienes aceptan participar en el programa. Gobiernos, donantes y ONGs de Malawi y Etiopía, entre otros, han utilizado este enfoque. La razón principal para adoptarlo ha sido su rentabilidad en comparación con los subsidios indiscriminados para fertilizantes y las importaciones subsidiadas de alimentos comerciales. En comparación con la asistencia alimentaria, este enfoque premia la iniciativa y la buena administración, fomentando el desarrollo y no la dependencia.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los agricultores vulnerables tienen acceso a insumos para la producción.
- Con los bonos, pueden decidir qué insumos desean obtener (no se los impone como en el caso de entrega de paquetes de insumos a los agricultores).
- Como con otros bonos, pueden convertirse en una especie de moneda paralela que los agricultores vulnerables utilizan para otros fines, en vez de obtener insumos.
- Siempre que las condiciones climáticas sean favorables, es más económica la distribución de bonos que de alimentos a los grupos vulnerables.
- En caso de que no haya disponibilidad de insumos, un sistema de bonos puede hacer que los insumos sean más costosos (efecto inflacionario).
- Además del potencial de aumentar la productividad, dichas intervenciones, si se dirigen efectivamente, pueden también mejorar el bienestar de los pobres.

Condiciones para el éxito: El sistema de bonos requiere que exista una red de distribuidores de insumos que sea de confianza y que funcione bien, con la que el gobierno (o las ONGs o los proyectos) pueda celebrar acuerdos contractuales, a fin de que los insumos estén disponibles en cantidades suficientes y que sean de buena calidad. En cuanto a las semillas, es necesario que exista un sistema adecuado para verificar la calidad de las semillas, es decir, evitar la venta de granos por semillas, y la diversidad para garantizar que la semilla disponible sea compatible con las condiciones y preferencias locales. Es esencial consultar al sector privado respecto al diseño y a la implementación de cualquier ejercicio piloto, tanto por la efectividad a corto plazo como por la catálisis a mediano plazo: el sector privado ofrece la única esperanza realista de ser capaz de aumentar la escala de los enfoques rápidamente.

Asimismo, los acuerdos de comercialización deben planearse con anticipación al momento de brindar apoyo a la producción, a fin de garantizar que el excedente de producción llegue al mercado a precios remunerativos (los precios del mercado local podrían colapsar si la producción aumenta y no se toman ninguna disposición acerca de la transferencia de excedentes a los mercados urbanos) o, de lo contrario, los productores no desearán aumentar la producción en el futuro.

Advertencia: Debido a que los agricultores compran en una red de proveedores, es difícil controlar y supervisar la calidad de los insumos vendidos (a diferencia de lo que ocurre en ferias de semillas o insumos, por ejemplo). **Este enfoque puede no ser recomendable** en zonas donde hay una alta probabilidad de sequías o inundaciones, dado que los riesgos son demasiado altos, lo que reduce la ventaja de este enfoque, en comparación con la distribución de alimentos.

- **Esquemas crediticios piloto de fertilizantes y semillas para pequeños agricultores para la próxima campaña agrícola.** El esquema piloto de fertilizantes y semillas ofrece a un grupo de agricultores – en forma voluntaria, aunque con una motivación común – un medio para obtener (a través de créditos) fertilizantes recomendados y otros insumos probados, para realizar cultivos seleccionados en un área limitada. El esquema no sólo brinda insumos a los agricultores, sino que además los alienta a utilizar técnicas mejoradas de cultivo, mediante los servicios de asesoramiento. Todo el esquema se basa en la utilización de un fondo rotatorio y puede tener un impacto continuado después de una campaña. En este tipo de esquema, los insumos no tienen subsidios.

Este tipo de sistema ha estado en funcionamiento en numerosos países como: Burundi, Ecuador, R.D. del Congo, Kenia, Nigeria, Filipinas, Indonesia, Perú, Botswana, Lesotho, Turquía, Argelia, Brasil, Camerún, Ecuador, Kenia, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Túnez, Brasil, Ecuador, Marruecos, Ecuador, Etiopía y Siria.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los beneficios para los pequeños agricultores son potencialmente importantes. Una bolsa de fertilizantes utilizada con semillas mejoradas, siempre que las precipitaciones sean adecuadas, por lo general produce, como mínimo, 15 bolsas de granos; véase la base de datos de respuestas en nutrición de la FAO en <http://www.fao.org/ag/agl/agll/nrdb/index.jsp?lang=en>.
- La disponibilidad de ciertos productos alimenticios se mejorará en hogares de las zonas piloto o cerca de los mercados.
- Es probable que los precios de ciertos productos alimenticios se reduzcan en áreas que no están bien conectadas con los principales mercados nacionales (es decir, aquellas vinculadas a los mercados internacionales). Esto se aplica particularmente a los campos irrigados que están lejos de las ciudades. Es probable que se requiera un cierto nivel de comercialización fuera de estas áreas para evitar el colapso de los precios al momento de inicio de la cosecha.
- Si el enfoque selectivo es efectivo, esta medida puede ayudar a mejorar el bienestar de los pequeños agricultores.

Condiciones para el éxito:

- Un sistema de distribución de insumos a crédito será exitoso y viable únicamente si los agricultores, los proveedores y el prestador están satisfechos. Esto comprende una relación adecuada entre el costo de los insumos (particularmente fertilizantes) y el precio de la producción. La situación ideal se da cuando el crédito supervisado, los servicios técnicos y la comercialización agrícola están bien integrados, y el fondo rotatorio conserva el 100% de su poder adquisitivo inicial: Esto significa mantener una supervisión estrecha para garantizar las cancelaciones de pagos, fijar una tasa positiva de interés real (que tenga en cuenta la inflación) y cubrir los costos de supervisión. Para reducir estos últimos costos, se recomienda adoptar un enfoque grupal para generar una presión social adecuada en cuanto al pago de créditos). La disponibilidad de insumos es de suma importancia, al igual que los servicios de asesoramiento y de comercialización asegurada.
- Se debería establecer y aplicar un marco regulatorio adecuado, a fin de proteger los intereses de los suscriptores de los contratos y que éstos sepan que están protegidos, en caso de incumplimiento. De lo contrario, será imposible adoptar un enfoque integrado.
- Los acuerdos de comercialización deben planearse con anticipación al momento de brindar apoyo a la producción, a fin de garantizar que el excedente de producción llegue al mercado a precios remunerativos; de lo contrario, los productores no desearán aumentar la producción en el futuro.

- **Ferias comerciales de insumos (Input Trade Fairs, ITF):** Este es un enfoque de mercado basado en el abastecimiento de semillas, fertilizantes y herramientas a los agricultores vulnerables a través de ferias especialmente organizadas, con la participación de proveedores de insumos y vendedores de semillas a agricultores. Los beneficiarios reciben bonos, que pueden intercambiar por insumos en las ferias. Con el apoyo de la FAO, se han llevado a cabo ITF en Mozambique, Swazilandia y Lesotho; con el apoyo de distintas ONGs, se han realizado en muchos otros países.

Efectos principales: En circunstancias en las que existe un problema de acceso a los insumos (falta de medios para comprar), los agricultores vulnerables son capaces de elegir los insumos que necesitan para la siguiente campaña a fin de emprender la producción agrícola. Pueden fortalecer el sistema local de semillas.

Condiciones para el éxito: Este enfoque requiere que se organice a los agricultores, a los que llevan a cabo las ferias, al distribuidor de insumos y a los productores de semillas, a fin de realizar una feria de semillas para un máximo de 1000 agricultores por día de feria de insumos. Es necesario verificar la calidad de las semillas antes y durante las ferias, y asegurarse de que exista una variedad suficiente de granos para adecuarse a las condiciones y preferencias locales. Las ITF deberían organizarse justo antes de la temporada de siembra; los agricultores necesitan poder

llegar a las ferias; se requiere buena cooperación y organización para aportar por parte del gobierno anfitrión, los proveedores y el organizador local, como las ONGs.

Advertencia: Puede resultar difícil llegar a grandes cantidades de agricultores. Si hay una sequía o inundación, no se podrá aumentar la producción de alimentos.

Además, se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización al momento de brindar apoyo a la producción para garantizar que cualquier excedente de producción encuentre lugar en el mercado a precios remunerativos.

- **Distribución directa de semillas:** Se otorgan paquetes preenvasados de semillas y otros insumos a los agricultores vulnerables cuando existe un problema de acceso (carencia de medios para comprar) y de disponibilidad (espacial) de los insumos. Dichos programas se han implementado en Etiopía, Tanzania, Burundi, Costa de Marfil y RDC.

Efectos principales: Los agricultores beneficiarios tienen acceso a los insumos que les permiten producir alimentos.

Condiciones para el éxito: La adquisición debe realizarse mucho tiempo antes de la temporada de producción; debe haber una buena fuente de semillas de calidad, que deben poder llegar a los agricultores vulnerables; además, es necesario contar con un sistema de control de calidad para las semillas.

Advertencia: Es fundamental que la entrega de las semillas a los agricultores se realice a tiempo. Todos los agricultores de una región en particular necesitan las mismas semillas al mismo tiempo. Este enfoque por lo general no refuerza el sistema local de semillas. Si hay una sequía o inundación, no se podrá aumentar la producción de alimentos.

Además, se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización al momento de brindar apoyo a la producción para garantizar que cualquier excedente de producción ingrese en el mercado a precios remunerativos.

- **Producción comunitaria de semillas:** Este enfoque busca mejorar el acceso a semillas de calidad (tanto para las variedades tradicionales como para las modernas) a nivel comunitario. Los agricultores independientes, las Escuelas de campo para agricultores (Farmer Field Schools FFS) y los grupos o cooperativas de agricultores, bajo la supervisión del personal técnico, producen semillas. Las semillas pueden entonces ofrecerse o venderse en la comunidad en forma acorde con la situación. Esto puede hacerse con la iniciativa de introducir una variedad. Este enfoque es ampliamente utilizado en la rehabilitación y el desarrollo de Etiopía, Sudán, Lesotho, Swazilandia, Camerún, Burkina Faso, etc.

Efectos principales: Se mejorará el abastecimiento de semillas de una variedad adecuada de cultivos.

Condiciones para el éxito: Debe haber una fuente de semillas de calidad, supervisión técnica, agricultores progresivos o grupos de agricultores para multiplicar las semillas.

Advertencia: Requisitos: precipitaciones o irrigación adecuada para cultivar, supervisión técnica suficiente, agricultores o grupos de agricultores organizados, buen plan de comercialización para la semilla producida.

- **Acciones para garantizar la disponibilidad de fertilizantes:** Los países en desarrollo con bajos ingresos y déficit de alimentos necesitarán apoyo presupuestario y de la balanza de pagos para

poder importar suficiente cantidad de fertilizantes, ya que también se enfrentan a crecientes tasas de importación de alimentos y costos energéticos más elevados. Además de las facilidades que podrían brindar el FMI y el Banco Mundial, es posible que los gobiernos deseen explorar con otros asociados las posibilidades para mejorar el apoyo presupuestario a fin de aliviar las limitaciones financieras a la importación que experimentan. Los recursos que se obtienen de esta manera, además de la asignación de los recursos propios del presupuesto gubernamental, ayudarán a establecer una línea de crédito para el sector privado y a organizar las compras a granel a nivel nacional o subregional.

*“Es políticamente más fácil movilizar fondos para soluciones rápidos, como fertilizantes gratuitos, que para otras soluciones a largo plazo, como la construcción de caminos y la capacitación de científicos agrícolas... [pero], los subsidios para fertilizantes ilimitados sin recursos sustanciales para cuestiones básicas de infraestructura, tecnología y capacitación partirán de África tan sólo una campaña antes de la siguiente crisis alimentaria”.*³

Estas acciones financieras deben entonces ir acompañadas de contratos con el sector privado o con ONG para la distribución o para el establecimiento de un sistema de bonos (antes se mencionó que para que un sistema de bonos para insumos funcione en forma adecuada, debe haber una cantidad suficiente de insumos disponibles). Una parte del financiamiento movilizado podría utilizarse también para la creación de un fondo de riesgos compartidos para facilitar la emisión de cartas de crédito. Ello ayudaría a los pequeños, verdaderos importadores (particularmente aquellos directamente vinculados con el sector agrícola) a ingresar y equilibrar el mercado actualmente dominado por algunos grandes importadores y así aumentar la competencia en este sector. La adquisición al momento oportuno sería posible mediante el anuncio de la magnitud y naturaleza de subsidios para fertilizantes con varios meses de anticipación a la temporada de siembra. Las líneas de crédito para los proveedores locales de insumos y las cooperativas o grupos de agricultores locales para garantizar el pedido de existencias a tiempo destinadas al cultivo facilitarán una mejor disponibilidad de los insumos. Se debe alentar la organización de ferias locales en las zonas rurales en las que se lleven insumos para los agricultores.

El **principal efecto** que puede esperarse de esta medida es el siguiente:

- Habrá disponibilidad a tiempo de fertilizantes en el país en cantidades y calidad apropiadas.

Condiciones para el éxito. A fin de que un esquema de este tipo tenga éxito, es importante establecer una plataforma funcional aceptable para el público y para las partes interesadas en los fertilizantes del sector privado, a fin de que dialoguen de manera constructiva sobre el futuro. Esto podría realizarse reviviendo una plataforma existente o creando un grupo de acción voluntario por un período acotado de entre 3 y 5 años.

Si se opta por subsidiar insumos mediante bonos, será crítico asegurar que haya disponibilidad de insumos en grandes cantidades o, de lo contrario, los bonos simplemente generarán inflación en los precios locales de los insumos. Además, es esencial consultar al sector privado respecto al diseño y a la implementación de cualquier ejercicio piloto, tanto por la efectividad a corto plazo como por la catálisis a mediano plazo: el sector privado ofrece la única esperanza realista de ser capaz de aumentar la escala de los enfoques rápidamente. Finalmente, debe además tenerse en cuenta que los subsidios a los fertilizantes pueden no tener un efecto duradero (ni siquiera uno a corto plazo) si no se acompañan de inversiones a largo plazo para reducir las limitaciones estructurales, como la falta de caminos y mercados, de control hídrico y de instrumentos de gestión de riesgos orientados al mercado.

³ McPherson, P., y R. Rabbinge. 2006. Declaración en la Cumbre especial de la Unión Africana de jefes de estado y de gobierno, Cumbre africana sobre fertilizantes, Abuja, Nigeria, 13 de junio de 2006.

- **Subsidios universales (sin destinatario determinado) a los fertilizantes.** Esta es una acción que numerosos países han implementado porque los precios de los fertilizantes han aumentado rápidamente debido no sólo a la creciente demanda, sino también al incremento en los costos de producción (los precios de los fertilizantes de nitrógeno están muy relacionados con el precio de la energía). En algunos casos, esta política también se ha justificado sobre la base de que los mercados de insumos, al ser imperfectos, hacen que el uso de fertilizantes en muchos países sea subóptimo. En otros casos, se han utilizado sobre la base de que es menos costoso financiar un subsidio a los fertilizantes (y a sus importaciones) que a los alimentos (y a las importaciones alimentarias relacionadas).
Un aumento abrupto en los precios de los fertilizantes que no se compensa del todo con el incremento en los precios de los cultivos hará que los fertilizantes sean menos atractivos y, por ende, su consumo se reducirá. Las opciones normativas para revertir esta tendencia incluyen restablecer un subsidio a los fertilizantes. El subsidio universal a los fertilizantes se está implementando en Nigeria, y México tiene intenciones de adoptarlo.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta política son los siguientes:

- Cuando los mercados de insumos están funcionando, los subsidios para insumos distorsionarán las decisiones relativas a la producción y alentarán el uso excesivo de los insumos.
- Cuando los mercados de insumos son imperfectos (como en el caso de muchos países en desarrollo), los subsidios para insumos pueden aumentar la eficiencia económica. Sin embargo, el importe de subsidios provisto requiere determinarse de manera tal que no sea lo suficientemente grande como para que el uso de fertilizantes aumente por encima del punto en que sea rentable en términos sociales (por Ej., un uso “marginal” adicional de fertilizantes debido al exceso de subsidios no genera un aumento correspondiente en la producción o el uso adicional de fertilizantes debido a que el exceso de subsidios crea efectos ambientales negativos, como la contaminación del agua).
- Para muchos pequeños agricultores que tienen dificultad para reunir dinero suficiente para adquirir fertilizantes, un subsidio puede hacer que la compra del fertilizante resulte una iniciativa viable y más atractiva.
- Al contribuir con los crecientes rendimientos de cultivos, el uso adicional de fertilizantes, gracias a estos subsidios, puede ayudar a quebrar el ciclo vicioso entre pobreza e inseguridad alimentaria. Sin embargo, muchos comentaristas y estudios persisten en la conclusión de que los subsidios sólo tienen un efecto limitado.
- Además, un subsidio universal beneficia más a aquellos que consumen mayor cantidad fertilizantes. Por lo tanto, los grandes agricultores se beneficiarán más que aquéllos pequeños y más pobres .
- Asimismo, la experiencia demuestra también que una gran cantidad de subsidios a los fertilizantes va a la industria, si es que existe una en el país. Por ejemplo, en India, un estudio del Instituto Nacional de Finanzas Públicas y Política (*NIPFP*, por sus siglas en inglés) demostró que durante los últimos 20 años casi el 38% de los subsidios para fertilizantes había ido a la industria y sólo el 62% había llegado a manos de los agricultores.
- Los subsidios para insumos, además, conllevan el riesgo de alentar el contrabando de fertilizantes desde las zonas fronterizas a los países vecinos donde no hay subsidios (se requiere la armonización de políticas entre los grupos de países de la misma subregión).

Condiciones para el éxito:

- Es más probable que sea exitoso en áreas donde las precipitaciones son suficientes o regulares o en áreas irrigadas.
- Es necesario que existan sistemas de entrega de confianza , como mercados rurales mejorados. Brindar apoyo a los comerciantes privados grandes y pequeños garantizará la disponibilidad de fertilizantes para cuando los agricultores los necesiten.

Advertencia: Por lo general, la experiencia con los subsidios a los fertilizantes muestra que el fertilizante subsidiado termina en manos de unos pocos individuos con poder político y no beneficia a la gran mayoría de agricultores. Además, aun cuando el fertilizante subsidiado se distribuye bien, el subsidio tiende a crear dependencia por parte de los agricultores. El objetivo de los subsidios normalmente es alentar a los agricultores a que comiencen a utilizar fertilizante, o que aumenten su uso. Los subsidios pueden tener éxito a corto plazo y ser una respuesta al aumento de los precios de los alimentos pero, a largo plazo, existen pocos o nulos datos que muestren que los subsidios logran aumentar el uso que los pequeños agricultores hacen del fertilizante.

En los sistemas agrícolas de secano propensos a sequías, el uso de fertilizantes es arriesgado. Los subsidios a los fertilizantes, por ende, también se enfrentan a riesgos elevados de fracaso. Las condiciones climáticas inestables pueden hacer que la respuesta de los cultivos a los fertilizantes sea extremadamente variable. Reducir los costos mediante subsidios aumenta las probabilidades de que los agricultores acepten ese riesgo y conlleva un importante riesgo de desperdiciar recursos.

Debe además tenerse en cuenta que los subsidios a los fertilizantes pueden no tener un efecto duradero (ni siquiera uno a corto plazo) si no los acompañan de inversiones a largo plazo para reducir las limitaciones estructurales, como la falta de caminos y mercados, de control hídrico y de instrumentos de gestión de riesgos orientados al mercado.

De modo similar, los acuerdos de comercialización son indispensables para asegurar que cualquier excedente de la producción llegue al mercado a precios remunerativos; de lo contrario, los productores no desearán aumentar la producción en el futuro.

- Aumentar la garantía y establecer un fondo gubernamental de garantía podría ayudar a aumentar el acceso de los agricultores al financiamiento para la adquisición de insumos, de pequeños equipos y la rehabilitación de activos productivos. Si el gobierno provee ciertas garantías, los bancos estarán más dispuestos a ofrecer créditos a los pequeños agricultores que no tienen garantías para garantizar su préstamo. Es posible que el gobierno quiera debatir con los socios en el sector del desarrollo a fin de explorar si podrían estar listos para contribuir con el fondo de garantía.

Efectos principales:

- Los agricultores, particularmente los pequeños, tendrán un cierto acceso al crédito para comprar insumos, pequeños equipos e iniciar la rehabilitación de activos productivos.
- Mejor producción tanto en lo inmediato (siguiente campaña agrícola) como a mediano plazo.

Condiciones para el éxito: Se debe aclarar a los agricultores que están obteniendo dinero a crédito y que deberán devolverlo, si desean que esta facilidad continúe al año siguiente. Los préstamos otorgados deberán estar bien controlados. Se espera un cierto nivel de costo compartido entre los gobiernos y los bancos en cuanto al control de préstamos, dado que ello ayudará a que los bancos se sumen a esta iniciativa. Se tiene que negociar con ellos.

Advertencia: El riesgo es que la devolución de los préstamos es escasa, y el fondo de garantía se agota después de uno o dos años.

- Brindar asistencia (mecánica) y apoyo financiero para aumentar la superficie cultivada, en particular para los cultivos de alimentos. Esto puede llevarse a cabo compartiendo los costos o brindando facilidades crediticias para las operaciones de preparación de la tierra, junto con créditos (como se mencionó antes) para los insumos.

Efectos principales:

- El área cultivada en la próxima campaña será mayor, con la posible consecuencia de mayor producción y disponibilidad de alimentos.
- Posibilidad de intensificar los sistemas existentes para cultivos más allá de lo que es sostenible, mediante el uso de barbechos.
- Una mayor área cultivada podría ser en detrimento de bosques, pasturas y otros tipos de tierra, con los riesgos y consecuencias que ello implica.

Condiciones para el éxito:

- Los medios mecánicos para una mayor área cultivada están disponibles y actualmente se utilizan poco.
- Los agricultores tienen la capacidad de administrar adecuadamente el área adicional cultivada para asegurar buenos cultivos y evitar el desperdicio de recursos.

Advertencia: La tierra adicional que se cultive no debe debilitar el sistema de cosecha existente, en especial en los aspectos de gestión de la fertilidad de la tierra: de lo contrario, se deben tomar medidas a fin de mantener la fertilidad de la tierra para todo el sistema (y no sólo para la tierra adicional cultivada). La tierra adicional tampoco debe amenazar el equilibrio ecológico local ni fomentar la invasión de cultivos en tierras marginales.

Además, se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización al momento de brindar apoyo a la producción para garantizar que cualquier excedente de la producción ingrese en el mercado a precios remunerativos.

- **Bonos para energía agrícola a escala piloto.** Introducir y probar con los socios locales, a escala piloto, un sistema de bonos para energía agrícola que permitiría a los pequeños productores tener acceso a energía y máquinas agrícolas para la producción agrícola y acceso al transporte y al mercado.

Los **principales efectos** que pueden esperarse de esta medida son los siguientes:

- Los agricultores vulnerables tienen acceso a energía y máquinas agrícolas para preparar la tierra, cultivar y transportar lo producido.
- Como con otros bonos, podrían convertirse en una especie de moneda paralela que los agricultores vulnerables podrían utilizar a otros fines, más que la obtención de servicios de energía.
- En caso de que haya disponibilidad limitada de servicios y máquinas de energía, el sistema de bonos puede contribuir al aumento de precios (efecto inflacionario) en las zonas piloto donde se está probando el enfoque.
- Además del potencial para aumentar la productividad, dichas intervenciones, si se dirigen efectivamente, pueden también mejorar el bienestar de los pobres.

Condiciones para el éxito: El sistema de bonos requiere la existencia de una red de proveedores de energía y máquinas agrícolas que sea de confianza y que funcione bien, con la que el gobierno (o las ONGs o los proyectos) pueda celebrar acuerdos contractuales y pueda afrontar la demanda que se generará con la distribución de bonos.

Además, se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización al momento de brindar apoyo a la producción para garantizar que cualquier excedente de la producción ingrese en el mercado a precios remunerativos.

- **Interrupción de cualquier subsidio o incentivo para producción animal** que contribuya a su alimentación mediante productos alimentarios, particularmente cereales. Esta medida apunta a interrumpir el apoyo a las actividades que no resulten sostenibles en términos económicos y que puedan competir con el consumo humano de granos.

Efectos principales:

- La reducción de la producción animal que no es sostenible en términos económicos con la consecuencia de una oferta menor de productos de origen animal y precios más altos para estos productos que, en general, se consumen por grupos de la población relativamente más ricos.
- Mayor disponibilidad de ciertos granos para consumo humano.
- Mayor disponibilidad de tierra para la producción de granos dirigida al consumo humano.

Advertencia: Es probable que esta medida requiera un tiempo para hacerse notar en la disponibilidad de alimentos: el tiempo para que los productores de piensos cambien a la producción de granos para consumo humano.

- **Mayor extensión y servicios de asesoramiento para la producción de alimentos:** Existe una importante necesidad de controlar la mejora en la eficiencia del uso de fertilizantes, particularmente en medidas destinadas a mejorar la productividad del capital invertido en fertilizantes por parte de los agricultores. Debe hacerse un esfuerzo continuo para recabar datos de los agricultores respecto al uso de los fertilizantes por cultivo y relacionar esta información con el costo de los mismos y producir precios en la puerta de la finca, así como el ingreso doméstico agrícola para establecer la rentabilidad del fertilizante y la capacidad de los agricultores para abonarlo. La evolución en la comercialización de la agricultura requiere una mejor proyección de los futuros requisitos de los fertilizantes, que incluye la evaluación de la viabilidad para cumplir con la demanda futura a través de las importaciones o la capacidad de fabricación a nivel nacional. Es posible que se requiera la capacidad institucional para contribuir sustancialmente con la articulación del desarrollo de fertilizantes a nivel nacional y la asistencia extranjera.

Acción: Existe la necesidad urgente de demostrar la eficacia de las aplicaciones equilibradas de N, P₂O₅ y K₂O en cultivos de alimentos, particularmente mediante el aumento de dosis de P₂O₅ y el uso mínimo de dosis de mantenimiento de K₂O para controlar un mayor agotamiento del potasio del suelo. La relación N:P óptima es 2-3:

- **Agricultura de conservación mecánica a bajo costo:** Consiste en una combinación de cultivo sin laboreo con uso de fertilizantes, que utiliza estaciones permanentes de plantación sin herbicidas. La plantación puede realizarse con un espeque para abrir la estación de plantación, o con una maraca, que tiene la ventaja adicional de medir la dosis uniforme de fertilizante para cada estación de plantación. Este método se utiliza en Zimbabwe, Zambia, Lesotho y Swazilandia, Sudáfrica y otros países. Fue la base del programa de rehabilitación de emergencia de Zambia, y también se utiliza en programas similares en Lesotho y en Swazilandia.

Efectos principales: Esta medida, con el paso del tiempo, mejorará la estructura del suelo y reducirá la dura tarea de cavar / arar los campos, las estaciones de plantación pueden prepararse antes del inicio de lluvias y para los siguientes cultivos, el trabajo de plantación se reduce significativamente; las raíces de los cultivos siguen los canales de raíces de los cultivos anteriores, lo que mejora el acceso del agua a partir del segundo cultivo; se mejora la eficiencia del fertilizante; por lo general, aumentan los rendimientos (con el uso de fertilizantes) desde el comienzo.

Condiciones para el éxito: Esta acción funciona mejor en los casos en los que la competencia por los residuos con el ganado no es un problema grave (o puede resolverse con acuerdos comunitarios

de pastoreo controlado) y en los que existe una humedad suficiente para cultivar que se extiende durante todo el año. Los beneficios aumentan si la agricultura de conservación se mantiene en el tiempo.

Advertencia: Esta acción no está limitada al simple suministro de insumos. Requiere de capacitación técnica y de atención inicial a la lucha contra las malas hierbas. También se necesitan equipos especiales. Debe utilizarse la rotación o las asociaciones de cultivos diversos.

Además, se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización al momento de brindar apoyo a la producción para garantizar que cualquier excedente de la producción ingrese al mercado a precios remunerativos.

▪ **Reducción de pérdidas por cosechas deficientes y promoción de los productos con mayor posibilidad de conservación:**

La promoción del procesamiento y el valor agregado en las comunidades rurales de productos agrícolas principales, especialmente los productos a base de almidón y proteínas, en productos terminados (cocidos o asados) secos que están listos para comer y, por lo tanto, constituyen alimentos instantáneos comerciales de larga vida de almacenamiento, alta calidad y alto valor nutricional. El *gari* de la mandioca es un buen ejemplo, si se fortifica con algunos ingredientes proteicos. Los cereales, las raíces y los tubérculos, los frutos del árbol de pan, la banana/los plátanos, los frijoles, los porotos, los cacahuates, el pescado seco, la copra (el coco seco) son todos ingredientes excelentes para dichos productos alimentarios que, en principio, pueden fabricarse por procesadores rurales a través de medios relativamente simples de fermentación, tostado, cocción, secado, molienda y mezcla. Los productos alimentarios pueden producirse para subsistencia, el mercado local y/o mercados externos.

Efectos principales

- Reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha.
- Reducción del costo de transporte.
- Disponibilidad inmediata de alimento nutritivo en las zonas rurales.
- La ganancia a través del valor agregado va a los pobres rurales.
- Empleo e ingreso para los habitantes de zonas rurales que no se dedican a la explotación agrícola.

Condiciones para el éxito

- Disponibilidad de ingredientes de buena calidad, máquinas y energía para los procesadores rurales.
- Se ha verificado y mejorado la tecnología de procesamiento.
- Los procesadores rurales han recibido capacitación en materia de nueva tecnología, gestión de calidad y administración y comercialización comercial básica.
- Los materiales de empaquetado y etiquetado están disponibles, en conformidad con el mercado al que están dirigidos.

- **Incentivar a los procesadores a que generen cereales con menor procesamiento.** En muchos países hubo un aumento en la demanda de cereales altamente procesados, especialmente de maíz. Fomentar la producción de maíz tamizado menos procesado o de harina de trigo integral, en vez de maíz súper tamizado o desgerminado o harina de trigo, permitiría una mayor velocidad de extracción y, por lo tanto, la producción de mayores cantidades de productos procesados. Además, cuanto menos procesados / refinados están los productos, más nutritivos son para la población.

Efectos principales:

- Mejor nivel de extracción y, por lo tanto, mayor disponibilidad (menor pérdida de productos derivados).
- Mayor calidad nutricional del producto.

Condiciones para el éxito: Se debe debatir y llegar a un acuerdo con los procesadores acerca de las necesidades. Campaña para informar a la población acerca de la mejor calidad nutricional del producto obtenido.

- **Manejo integrado de plagas (MIP):** El MIP está basado en una comprensión integral de los ecosistemas agrícolas, que permite a los agricultores tomar decisiones informadas sobre la lucha contra las plagas. Cultivar una cosecha sana, observar en forma regular y conservar el control biológico son las piedras angulares del MIP. El MIP permite a los agricultores reducir el uso de pesticidas. El abuso y el mal uso de pesticidas pueden generar trastornos en los ecosistemas agrícolas, exacerbando así los problemas de plagas. Un caso bien documentado de esto es el del arroz, en el que el abuso de insecticidas causó importantes brotes de saltamontes marrón. Los gobiernos asiáticos tomaron una serie de medidas para promover el MIP, como la eliminación de subsidios a los pesticidas y los programas de educación de agricultores. El MIP se utiliza en varios países en distintas regiones. Los subsidios a pesticidas no se recomiendan como medida para promover la producción.

Efectos principales:

- Producción más eficiente.
- Reducción de riesgos por pesticidas inducidos por erupciones de plagas.
- Menos peligros para el medioambiente o la salud pública debido a un uso reducido / minimizado de pesticidas.

Condiciones para el éxito:

- Capacitación apropiada para agricultores y trabajadores de extensión en materia de enfoques de MIP
 - Marco normativo propicio para promover el MIP (por ejemplo, eliminación de subsidios a pesticidas, promoción de la investigación sobre el MIP, educación de los agricultores, etc.)
 - Las normas sobre los niveles de residuos de pesticidas pueden incentivar la implementación del MIP
- **Informar al sector privado acerca del impacto que el aumento de precios tiene sobre la rentabilidad de las inversiones en la agricultura y en las cadenas alimentarias.** Es necesario recabar datos para demostrar que el aumento de los precios de los alimentos contribuye a elevar la rentabilidad de las inversiones en la agricultura y las cadenas alimentarias. Estos datos deberían debatirse con las partes interesadas y los inversores potenciales en un foro sobre inversiones. Estos debates también deberían lograr la identificación de otras limitaciones que obstaculizan la inversión en la agricultura y las cadenas alimentarias.

Efectos principales: En lo inmediato, identificar las medidas asociadas que pueden aumentar la inversión en la agricultura y las cadenas alimentarias. A mediano plazo, los flujos crecientes de inversión en el sector impulsarán la producción, estabilizarán los mercados, aumentarán la diversidad de los productos alimenticios disponibles en el mercado y crearán puestos de trabajo.

- **Moratoria sobre la licencia de construcción para tierras cultivables:** Se ha identificado a la expansión de construcciones, particularmente en las zonas periurbanas, como una importante causa de reducción de tierra disponible para agricultura. Esta medida tiene por objeto proteger la tierra cultivable. Esta medida se ha adoptado muy recientemente en Filipinas.

Efectos principales:

- Limita la expansión de construcciones en tierras agrícolas.
- Generará tensión en las zonas urbanas a medida de que se reduzca la oferta de viviendas, y es posible que sean más costosas.
- Podría crear oportunidades para buscar renta y prácticas corruptas.

Anexo: Cuadros sinópticos sobre acciones normativas y programáticas inmediatas

(Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos)

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
Medidas comerciales				
- Reducción de los impuestos a la importación de productos alimenticios e insumos y maquinaria agrícola (3.2)	- Reducción del precio de las mercancías importadas. - Incentivo para las importaciones. - Efecto negativo sobre el ingreso presupuestario del estado.	- Recomendable, siempre que se reorganice el presupuesto para evitar un déficit en exceso. - Se debe controlar el efecto sobre los precios.		Benín, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Mauritania, México, Moldavia, Mongolia, Marruecos, Nicaragua, Níger, Nigeria, Perú, Senegal, Turquía, Vietnam.
- Deducciones fiscales para importadores (3.2)	- Igual que la medida anterior.	- Igual que la medida anterior.		
- Apoyo financiero o préstamos para el sector privado para financiar las importaciones de productos alimenticios básicos (3.2)	- Igual que la medida anterior.	- Igual que la medida anterior.	- Si muchos países adoptan esta medida, podrían aumentar los precios internacionales.	
- Reducción de los procedimientos aduaneros y otras formalidades de la importación de alimentos (ventanilla única) con o sin flexibilización de las reglamentaciones (3.2)	- Igual que la medida anterior. - Acelera las importaciones.	- Se requiere cautela para evitar el aumento de riesgos en materia de salud y seguridad a partir de los productos alimenticios importados.		
- Participación en contratos a plazo para importaciones de	- No es una medida efectiva		- No es recomendable como opción normativa	

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
alimentos para garantizar la disponibilidad a mediano plazo (3.2)	para resolver el problema del aumento de precios.		a corto plazo.	
- Reducción, prohibición o gravado de las exportaciones de productos alimenticios básicos estratégicos (3.2)	<ul style="list-style-type: none"> - Reduce los precios. - Implicaciones a mediano y largo plazo para los productores. - Riesgo de contrabando y prácticas corruptas. 		- No es recomendable.	Argentina, Bolivia, Burkina Faso, Cambodia , RP China, Egipto, Etiopía, Guinea Conakry, Honduras, Indonesia, Kazajstán, Malawi, Pakistán, Rusia, Serbia, Ucrania, Vietnam.

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
Medidas a favor de los consumidores				
<i>Políticas impositivas</i>				
- Reducción o eliminación del impuesto al valor agregado (IVA) y/u otros impuestos a los productos alimentarios (3.3.1)	- Reducción del precio de los alimentos. - Efecto negativo sobre el ingreso presupuestario del estado.	- Es más efectiva si hay concurrencia en el mercado interno. - Se debe controlar el efecto sobre los precios. - Recomendable, siempre que se reorganice el presupuesto para evitar un déficit en exceso.		Afganistán, Azerbaijón, Bangladesh, Burkina Faso, Bolivia, Brasil, Burundi, Camerún, RP China, Etiopía, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Lesotho, Madagascar, Moldavia, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Uganda, Zimbabwe.
- Eliminación de los bloqueos de caminos e impuestos viales (3.3.1)	- Facilita la circulación de productos básicos. - Reduce el diferencial de precios entre productores y consumidores. - Reduce el ingreso de gobiernos / autoridades locales.	- Es más efectiva si hay concurrencia en el mercado interno. - Se debe controlar el efecto sobre los precios.	- Es difícil de aplicar selectivamente a los productos alimenticios.	
- Reducción del impuesto al combustible para el transporte (3.3.1)	- Reduce el diferencial de precios entre productores y consumidores. - Efecto negativo sobre el ingreso presupuestario del estado.	- Es difícil dirigirse a los productos alimenticios o agrícolas básicos: Altos riesgos de carencias - Implica que el presupuesto se reorganice para evitar un déficit en exceso.	- Es difícil de aplicar selectivamente a los productos alimenticios.	
- Reducción dirigida del impuesto a la renta (3.3.1)	- Aumento del ingreso disponible de los grupos seleccionados como destinatarios.		- No es recomendable: no beneficiará a los estratos más pobres.	

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
<i>Políticas de gestión de mercado</i>				
- Aumento de las importaciones de alimentos financiado por la balanza de pagos, la financiación de las importaciones y el apoyo presupuestario (3.3.2)	- Aumenta la disponibilidad de alimentos en los canales normales del mercado. - Puede socavar la especulación.	- Debe implementarse en consulta con operadores privados.	- Potencial dificultad de encontrar rápidamente en el mercado mundial los alimentos necesarios a precios razonables. - Contribuirá a ayudar a los precios internacionales mediante el impulso de la demanda.	
- Ayuda alimentaria en especie (3.3.2)	- La disponibilidad de alimentos aumenta muy rápidamente para la implementación inmediata de varias modalidades de redes de seguridad de rescate.	- Únicamente cuando se confirma la disponibilidad insuficiente de alimentos en el país; y - únicamente cuando a los canales “normales” les tomaría demasiado tiempo conseguir los alimentos que se requieren con urgencia.	- Contribuirá a ayudar a los precios internacionales mediante el impulso de la demanda.	
- Pedido de inventarios privados (adquisición forzada) (3.3.2)	- Aumento inmediato de la disponibilidad de los alimentos. - Es posible que los dueños de existencias las oculten. - El sector privado será reticente a conservar existencias para los siguientes años.	- El gobierno necesita recursos financieros.	- Es únicamente recomendable en situaciones extremas, de lo contrario, es desaconsejable.	

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
- Liberación progresiva de alimentos guardados en la reserva pública de alimentos (3.3.2)	- Puede mejorar temporalmente la disponibilidad en los mercados. - Puede ayudar a instalar redes de seguridad.	- Las existencias deberían tener distintos tamaños para lograr un efecto real.	- La reconstrucción de las reservas / fondos de estabilización debe planificarse al mismo tiempo que están programadas las liberaciones. - Se requiere coordinación estrecha con el sector privado.	Burkina Faso, Níger.
- Control de precios de los productos alimenticios clave de la canasta básica mediante la reglamentación (3.3.2)	- Se beneficia a todos los consumidores con precios estables y moderados. - Es probable que afecte de modo adverso a los precios del productor que posiblemente producirá menos en el futuro. - Riesgo de un mercado negro.		Esta medida no es recomendable dado que está ligada a pronunciar la crisis alimentaria de inmediato y en el futuro (año siguiente).	Benin, Camerún, RP de China, Ecuador, Haití, México, Rusia, Senegal, Zimbabwe.
<i>Redes de seguridad</i>				
- Transferencias de dinero o bonos para alimentos (3.3.3)	- Los beneficiarios tienen recursos adicionales para comprar alimentos. - Pueden contribuir a mantener la calidad dietética. - Podría tener efectos inflacionarios. - Los bonos podrían convertirse en una moneda paralela. - Sujeta a deficiencias, malversación, prácticas corruptas y riesgos en	- Donde funcionan los mercados. - Donde hay disponibilidad de alimentos. - Enfoque selectivo a través de efectivo / bonos por trabajar. - Distribución simple e incondicional cuando las situaciones son extremas.	- Si los bonos sólo se aceptan en comercios públicos dedicados, existe el riesgo de socavar el sistema privado de comercialización y distribución de alimentos.	Brasil, RP China, Egipto, Etiopía, Indonesia, México, Mozambique, Sudáfrica, Sri Lanka, Túnez.

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
	materia de seguridad. - Costo para el presupuesto.			
- Distribución de alimentos en especie (3.3.3)	<ul style="list-style-type: none"> - Los beneficiarios tienen acceso directo y libre a una cierta cantidad (ración) de alimentos. - Si los alimentos se compran a nivel local, se puede estimular la producción. - En caso de escasez de oferta, las compras locales tendrán un efecto inflacionario. - Si se traen los alimentos desde otro lugar, los precios locales podrían disminuir. - Podrían crear nuevos hábitos alimentarios. - Sujeta a deficiencias, prácticas corruptas y riesgos en materia de seguridad. - Costo para el presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Donde <u>no</u> funcionan los mercados. - Donde <u>no</u> hay disponibilidad de alimentos. - Enfoque selectivo a través del trabajo, comedores escolares o distribución sencilla de los alimentos cuando las situaciones son extremas. 		Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso Camboya, RP China, Honduras, India, Kenia, Madagascar, Mozambique, Perú.
- Subsidios universales para alimentos (3.3.3)	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las personas tienen acceso a alimentos subsidiados. - Enfoque posible mediante la concentración en productos básicos de primera necesidad seleccionados. - Extremadamente costoso con el potencial de serias 	<ul style="list-style-type: none"> - Si los alimentos se venden a través de los canales normales de comercialización, deben lograrse acuerdos con los principales operadores del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se recomienda el tránsito de alimentos a través de los canales públicos. - Los subsidios universales, una vez establecidos, son difíciles de remover. - Riesgo de contrabando transfronterizo. 	Bangladesh, Ecuador, Egipto, ¿Indonesia?, el Líbano, Perú (en consideración), Senegal, Yemen.

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
	consecuencias macroeconómicas. - Riesgo de un mercado negro en caso de racionamiento.			
<i>Otras acciones que afectan el ingreso disponible</i>				
- Aumento de sueldos en la administración pública y otros beneficios (3.3.4)	- Mayor bienestar de los empleados públicos. - Riesgo de inflación.		- Políticamente beneficioso (para detener los disturbios urbanos), pero arriesgado desde el punto de vista macroeconómico.	Burkina Faso, Camerún.
- Facilidades crediticias para los consumidores (3.3.4)	- Beneficia a grupos menos necesitados		- No es recomendable. Puede ayudar a alentar la inflación.	
- Afirmar la capacidad (capacitación y equipamiento) en las actividades generadoras de renta a través del agregado de valor a los productos agrícolas y alimenticios (3.3.4)	- Se estimula el crecimiento económico. - Ofrece oportunidades de empleo y generadoras de renta. - Satisface la necesidad de los consumidores urbanos.	Se requiere capacidad humana mínima e infraestructura.		

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
Acciones a favor de los productores				
<i>Acciones para la gestión del mercado</i>				
Sistema nacional de información de mercado (observatorio de precios). (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - Los operadores económicos tienen mayor información sobre las oportunidades existentes en el mercado. - Limita la segmentación del mercado. - Los agricultores y pequeños comerciantes estarán en una posición más sólida para negociar precios. - Se pueden identificar las zonas con problemas de mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos. - Buena difusión de información. - El mercado debe estar liberado para que los operadores respondan a los indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Podría contratarse exteriormente a través del gobierno a empresas privadas (si existe la capacidad privada) a fin de mantener los costos bajo control. - Requiere tiempo para su establecimiento y repercute en los mercados. 	
Análisis y/o talleres de desarrollo de la cadena de valor (3.4.1)	- Decisiones, acciones y compromisos concertados por distintos operadores económicos y del gobierno a fin de mejorar el funcionamiento y la gestión de la cadena de valor y generar confianza mutua.			¿Kazajstán?
- Negociación de los márgenes comerciales con el sector privado (3.4.1)	- Propicia una distribución justa del valor añadido en toda la cadena.		- Requiere consultas entre todos los interesados mediante el enfoque de los talleres de la cadena de valor presentado anteriormente.	
Llevar a cabo o facilitar la agricultura contractual (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - Esto genera más confianza en el mercado para los agricultores y, por ende, elimina algunos de los riesgos de la agricultura. - Brinda oportunidades para obtener asistencia técnica y, en ocasiones, suministro de insumos a crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> - La mayor experiencia es la de cultivos comerciales, particularmente exportaciones. - Se requiere un marco regulador bueno y bien aplicado. 	- En cuanto a los cultivos de alimentos, con la multiplicidad de compradores, los agricultores están tentados de no respetar los contratos.	

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
	- Puede propiciar una inversión mejorada.			
- Repartición del gobierno en la comercialización (3.4.1)	- Busca socavar la especulación por parte de los comerciantes privados.	- Únicamente en zonas remotas donde el sector privado no está activo, siempre que se acepte subsidiar la actividad.	La experiencia demuestra que no es recomendable en términos generales.	
- Adquisición forzada (3.4.1)	- Mercado negro. - Traba para la producción.		No es recomendable.	Myanmar
Precio mínimo al productor para productos alimenticios clave de la canasta básica. (3.4.1)	- Estabilidad y mayor oferta del producto alimenticio básico. - Menor riesgo para los agricultores, lo que los alienta a cultivar el producto básico e invertir.	- El precio mínimo debería ser el resultado de una negociación entre las partes interesadas.	La experiencia del pasado demuestra que será muy difícil implementar un precio mínimo impuesto por el gobierno.	RP China

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
<i>Acciones de apoyo a la producción</i>				
- Apoyo inmediato a la producción en huertos familiares y áreas irrigadas (3.4.2).	<ul style="list-style-type: none"> - Rápida producción de cultivos de ciclo corto, incluso verduras, en zonas periurbanas y tierras irrigadas. - Se mejora el abastecimiento de ciertos productos alimenticios en algunos mercados. - Se podría reducir el precio de ciertos productos alimenticios en algunos mercados. - Si el enfoque es efectivo, esta medida puede ayudar a mejorar el bienestar de los pequeños agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se recomienda el sistema de bonos donde los mercados de insumos funcionan razonablemente bien y los insumos están disponibles. - Donde no funcionan los mercados de insumos, se busca celebrar contratos con distribuidores privados para la distribución de paquetes de insumos o lograr convenios con ONGs, proyectos y servicios gubernamentales. - Debe haber disponibilidad de insumos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un cierto grado de riesgo por la búsqueda de renta. - Riesgo de que este programa subsidiado se convierta en una actividad regular difícil de interrumpir en el futuro. Se requiere acordar al principio con los principales interesados sobre una estrategia de salida. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización. - Demasiada atención puesta en el enfoque podría aumentar el tiempo necesario para implementar un programa. 	
- Bonos para insumos (semillas, fertilizantes y herramientas) para los agricultores vulnerables (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - Los agricultores vulnerables pueden decidir qué insumos de semillas, fertilizantes y herramientas desean obtener. - Es más económico distribuir bonos para insumos que alimentos a los grupos vulnerables. - Puede mejorar el bienestar de los 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere que exista una red de distribuidores de insumos que sea de confianza y funcione bien. - Se necesita un sistema apropiado para verificar la calidad de los insumos, particularmente de las semillas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Riesgo de que los bonos se conviertan en una moneda paralela. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización. - No es recomendable en zonas donde hay una alta 	

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
	pobres.		probabilidad de sequías o inundaciones, dado que los riesgos son demasiado altos, lo que reduce la ventaja de este enfoque.	
- Esquemas crediticios piloto de fertilizantes y semillas para pequeños agricultores para la próxima campaña agrícola (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - Los beneficios para los pequeños agricultores son potencialmente importantes. - La disponibilidad de ciertos productos alimenticios se mejorará en hogares de las zonas piloto o cerca de los mercados. - Con un buen enfoque, esto puede contribuir a mejorar el bienestar de los pequeños agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los beneficios están bien compartidos entre los interesados. - El fondo rotatorio inicial debe mantener el 100% de su poder adquisitivo inicial para que el esquema sea sostenible. - Este enfoque integrado requiere un marco regulatorio seguro y bien aplicado a los fines de los contratos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es probable que los precios de ciertos productos alimenticios se reduzcan particularmente en zonas menos accesibles. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización. 	Burundi, Ecuador, R.D. del Congo, Kenia, Nigeria, Filipinas, Indonesia, Perú, Botswana, Lesotho, Turquía, Argelia, Brasil, Camerún, Ecuador, Kenia, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Túnez, Brasil, Ecuador, Marruecos, Ecuador, Etiopía y Siria.
- Ferias comerciales de insumos (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - Los agricultores vulnerables pueden elegir los insumos (es decir, semillas, fertilizantes y herramientas) que necesitan. - Pueden fortalecer el sistema local de semillas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere buena capacidad de organización. - Ofrece la oportunidad de controlar la calidad de las semillas. - Las ITF deben organizarse justo antes de la temporada de siembra. 	- Puede resultar difícil llegar a grandes cantidades de agricultores.	Lesotho, Mozambique, Swazilandia.
- Distribución directa de semillas (3.4.2)	- Los agricultores beneficiarios tienen acceso a los insumos que les permiten producir alimentos.	<ul style="list-style-type: none"> - La adquisición debe hacerse con bastante antelación a la campaña de producción. - Buena fuente de semillas de calidad. - Capacidad de entrega a los agricultores vulnerables. - Sistema de verificación de calidad de semillas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Este enfoque por lo general no refuerza el sistema local de semillas. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización. 	Burundi, Etiopía, Costa de Marfil, RDC, Nigeria, Tanzania.

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
- Producción comunitaria de semillas (3.4.2)	- Se mejorará el abastecimiento de semillas de una variedad adecuada de cultivos.	- Buena fuente de semillas de calidad. - Supervisión técnica. - Progresivamente los agricultores o los grupos de productores multiplican las semillas.	- Buen plan de comercialización para la semilla producida.	Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Lesotho, Swazilandia, Sudán, etc.
- Acciones para garantizar la disponibilidad de fertilizantes (3.4.2)	- Asignación de recursos presupuestarios del gobierno para una línea de crédito para el sector privado. - Organización de adquisición a granel a nivel nacional o subregional. - Creación de un fondo de riesgos compartidos para facilitar la emisión de cartas de crédito. - Disponibilidad a tiempo de fertilizantes en cantidades y calidad apropiadas.	- Plataforma para un diálogo constructivo entre los interesados del sector de fertilizantes público y privado.		
- Subsidios universales (sin destinatario determinado) a los fertilizantes (3.4.2)	- Cuando los mercados de insumos están funcionando, los subsidios distorsionarán las decisiones relativas a la producción y alentarán el uso excesivo de insumos. - Cuando los mercados de insumos son imperfectos, los subsidios pueden aumentar la eficiencia económica. - Los pequeños agricultores tienen un mejor acceso a los fertilizantes y pueden aumentar sus rendimientos.	- Es más probable que sea exitoso en áreas donde las precipitaciones son suficientes o regulares o en áreas irrigadas. - Existencia de sistemas de entrega confiables.	- Se debe determinar cuidadosamente el importe del subsidio para evitar el uso excesivo de fertilizantes. - El subsidio universal para fertilizantes beneficia a los grandes agricultores que utilizan grandes cantidades de fertilizantes y a pocos individuos políticamente poderosos. - Una gran cantidad de subsidios para fertilizantes va a la industria, si es que	México (intención), Nigeria.

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
			<p>ésta existe en el país.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrabando de fertilizantes desde las zonas fronterizas a los países vecinos. - No se recomienda en mercados de buen funcionamiento o en zonas propensas a las sequías o inundaciones. - Los acuerdos de comercialización son indispensables para asegurar que cualquier excedente de la producción llegue al mercado a precios remunerativos. 	
- Aumento de garantías y establecimiento de un fondo gubernamental de garantía (3.4.2).	<ul style="list-style-type: none"> - Los agricultores, particularmente los pequeños, tendrán un cierto acceso al crédito para comprar insumos, pequeños equipos e iniciar la rehabilitación de activos productivos. - Aumento de la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los agricultores deben tener claro que obtienen dinero a crédito y que deberán devolverlo. - Los préstamos otorgados deberán estar bien controlados. - Se podrá establecer un cierto nivel de costo compartido entre el gobierno y los bancos en cuanto al control de préstamos. 	El riesgo de que las escasas devoluciones de los préstamos que agotarán rápidamente el fondo de garantía.	
- Ofrecimiento de asistencia (mecánica) y apoyo financiero para las crecientes áreas cultivadas (3.4.2)	- Aumento del área cultivada, producción y disponibilidad de alimentos para la siguiente campaña.	<ul style="list-style-type: none"> - Los medios mecánicos para una mayor área cultivada están disponibles y actualmente se utilizan poco. - Los agricultores tienen la 	- Posibilidad de intensificar los sistemas existentes para cultivos más allá de lo que es sostenible, mediante el	¿Liberia?

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
		capacidad de administrar adecuadamente el área adicional cultivada para asegurar buenos cultivos y evitar el desperdicio de recursos.	uso de barbechos. - Una mayor área cultivada podría ser a costas de bosques, pasturas y otros tipos de tierra, con los riesgos y consecuencias que ello implica. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización.	
Bonos para energía agrícola a escala piloto (3.4.2)	- Los agricultores vulnerables tienen acceso a energía y máquinas agrícolas para preparar la tierra, cultivar y transportar lo producido. - En caso de disponibilidad limitada de servicios y máquinas de energía, el sistema de bonos puede contribuir al aumento del coste de éstos. - Mejora el bienestar de los pobres.	- Requiere una red de proveedores de energía y máquinas agrícolas que sea de confianza y que funcione bien, con la que el gobierno (u ONG o proyectos) pueda celebrar acuerdos contractuales.	- Los bonos podrían convertirse en una moneda paralela. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización .	
- Interrupción de cualquier subsidio o incentivo para producción animal (3.4.2)	- Reducción de la producción animal que no es sostenible en términos económicos con la consecuencia de una oferta menor de productos de origen animal y precios más altos para estos productos. - Mayor disponibilidad de ciertos granos para consumo humano.		- Requerirá un tiempo para hacerse sentir en la disponibilidad de alimentos: - El tiempo para que los productores de piensos cambien por la producción de granos para consumo humano.	
- Mayor extensión y servicios de asesoramiento para la	- Uso más eficiente de fertilizantes en función de un precio mayor.	- Se requiere investigación.		

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
producción de alimentos (3.4.2)				
- Agricultura de conservación mecánica a bajo costo (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - Se mejora la estructura del suelo y se reduce la dura tarea de cavar / arar los campos. - Mejor eficiencia de los fertilizantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funciona mejor en los casos en los que la competencia por los residuos con el ganado no es un problema grave. - Debe utilizarse durante un tiempo para percibir su beneficio absoluto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere capacitación técnica y atención inicial a la lucha contra las malas hierbas. - Se requieren máquinas específicas. - Se deberían planear por anticipado acuerdos de comercialización. 	Zimbabwe, Zambia, Lesotho y Swazilandia, Sudáfrica y otros.
Reducción de pérdidas por cosechas deficientes y promoción de los productos con mayor posibilidad de conservación	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha. - Reducción del costo de transporte. - Disponibilidad alimentaria nutritiva inmediata en las zonas rurales. - La ganancia a través del valor agregado se dirige a los pobres rurales. - Empleo e ingreso para los habitantes de zonas rurales que no se dedican a la explotación agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de ingredientes de buena calidad, máquinas y energía. - Se ha verificado y mejorado la tecnología de procesamiento. - Se ha capacitado a los procesadores rurales. - Disponibilidad de materiales de empaquetado y etiquetado. 		
Incentivo a los procesadores para que generen cereales con menor procesamiento (3.4.2).	<ul style="list-style-type: none"> - Mejor nivel de extracción y, por lo tanto, mayor disponibilidad (menor pérdida de productos derivados). - Mayor calidad nutritiva del producto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe debatir y acordar con los procesadores acerca de las necesidades. - Campaña para informar a la población acerca de la mejor calidad nutritiva del producto obtenido. 		
- Manejo integrado de plagas (MIP):	<ul style="list-style-type: none"> - Producción más eficiente. - Reducción de riesgos por pesticidas inducidos por erupciones de plagas. - Menos peligros para el 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación adecuada para agricultores y trabajadores de extensión. - Marco normativo propicio 		Gran cantidad de países, particularmente de Asia, pero también en otros lugares (África, Europa, América

Acción normativa o programática	Efectos esperados	Condiciones para su recomendación	Advertencia	Dónde se la ha implementado
	medioambiente o la salud pública debido a un uso reducido / minimizado de pesticidas.	para promover el MIP (eliminación de subsidios a pesticidas, promoción de la investigación sobre el MIP, educación de los agricultores, etc.). - Las normas relativas a los niveles de residuos de pesticidas ofrecen incentivos para la implementación de MIP.		Latina y el Cercano Oriente).
- Información al sector privado acerca del impacto del aumento de precios sobre la rentabilidad de las inversiones en agricultura y cadenas de alimentarias (3.4.2)	- En lo inmediato, identificar las medidas asociadas que pueden aumentar la inversión en la agricultura y las cadenas alimentarias. - A medio plazo, los flujos crecientes de inversión en el sector impulsarán la producción, estabilizarán los mercados, aumentarán la diversidad de los productos alimenticios disponibles en el mercado y crearán puestos de trabajo.			
- Moratoria sobre la licencia de construcción para tierras cultivables (3.4.2)	- Limita la expansión de construcciones en tierras agrícolas. - Generará tensión en las zonas urbanas a medida de que se reduzca la oferta de viviendas, y es posible que el precio de éstas aumente. - Podría crear oportunidades para buscar renta y generar prácticas corruptas.			Filipinas

Algunas lecturas complementarias

Acciones relacionadas con el comercio

Trade reforms and food security - Conceptualizing the linkages [en inglés]

Servicios de proyección y política de productos básicos

División de comercios y mercados, FAO, Roma, 2003.

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4671E/Y4671E00.HTM>

Hacia la consecución de políticas comerciales agrícolas adecuadas para los países en desarrollo de bajos ingresos [título original: “Towards appropriate agricultural trade policy for low-income developing countries”].

Notas técnicas de la FAO sobre políticas comerciales; cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura N.º 14

División de comercios y mercados, FAO, Roma, 2006.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j7724e/j7724e00.pdf>

Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria en respuesta a la inseguridad alimentaria aguda [título original: “Food Aid in Response to Acute Food Insecurity”]

Christopher B. Barrett

Documento de trabajo ESA N.º 06-10

FAO, Roma, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag036e/ag036e00.pdf>

Repercusiones deseadas y adversas de la ayuda alimentaria [título original: “Food Aid’s intended and unintended consequences”]

Christopher B. Barret

Documento de trabajo ESA N.º 06-05

FAO, Roma, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag301e/ag301e00.htm>

Redes de seguridad

Las redes de seguridad y el derecho a la alimentación [título original: “Safety Nets and the Right to Food”]

Documento informativo de la FAO, Roma.

Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices para respaldar la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad de los alimentos nacional.

http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J1444E.HTM#P101_26844

Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development [en inglés]

Documento comisionado por la FAO

Stephen Devereux, Rachel Sabates, Bruce Guenther

Abril de 2008.

Introducing basic social protection in low-income countries: Lessons from existing programmes [en inglés]

Armando Barrientos

Brooks World Poverty Institute, Documento de trabajo 6

Manchester, Octubre de 2006

Transferencias de dinero o bonos para alimentos

La experiencia de las transferencias condicionales de fondos de América Latina y el Caribe [título original: "The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean"]

Sudhanshu Handa y Benjamin Davis

División de economía del desarrollo agrícola, FAO, Roma, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag429e/ag429e00.htm>

Evaluación de las repercusiones de la creciente autosuficiencia en trigo y la promoción de subvenciones al consumo a través de la transferencia en efectivo en Egipto: un modelo de mercados múltiples [título original: An assessment of the impact of increasing wheat self-sufficiency and promoting cash-transfer subsidies for consumers in Egypt: A multi-market model]

Gamal M.Siam

División de economía del desarrollo agrícola, FAO, Roma, 2006

<http://www.fao.org/docrep/008/af842e/af842e00.htm>

Distribución de alimentos en especie

Food Aid as Part of a Coherent Strategy to Advance Food Security Objectives [en inglés]

Christopher B. Barrett

Documento de trabajo ESA N.º 06-09

División de economía del desarrollo agrícola, FAO, Roma, septiembre de 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag037e/ag037e00.pdf>

Food-based Safety Nets and WFP [en inglés]

Wolfgang Herbinger

Dirección de estrategias y políticas, Programa mundial de alimentos, Roma, 1998

http://www.wfp.org/policies/policy/background/faad/FAAD_English/faq1_525e98.html

Sistema nacional de información de mercado (observatorio de precios)

Planning for the Future, synthesis report - An assessment of food security early warning systems in sub-Saharan Africa [en inglés]

J. Tefft, M. McGuire, N. Maunder

División de economía del desarrollo agrícola, FAO, Roma, 2006

ftp://ftp.fao.org/es/esa/ews_synthesis.pdf

Understanding and Using Market Information [en inglés]

Andrew W. Shepherd

Guía de extensión sobre comercialización 2

Servicio de gestión, comercialización y finanzas agrícolas, División de sistemas de apoyo agrícola, FAO, Roma, 2000.

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/unmis/cont.pdf>

Market Information Services: Theory and Practice [en inglés]

Andrew W. Shepherd

FAO, Roma, 1997

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/mispref.pdf>

Análisis y/o talleres de desarrollo de la cadena de valor

Guidelines for rapid appraisals of agri-food chain performance in developing countries [en inglés]

Gestión, comercialización y finanzas agrícolas, Documento ocasional 20

Carlos A. da Silva, Hildo M. de Souza Filho

Servicio de gestión, comercialización y finanzas agrícolas, División de infraestructura rural y agroindustrias, FAO, Roma, Italia, 2007

http://www.fao.org/AG/AGS/publications/docs/AGSF_OccassionalPapers/agsfop20.pdf

Governance, coordination, and distribution along commodity value chain

División de productos básicos y comercialización de la FAO, N.º 2

División de comercios y mercados, FAO, Roma, 2007

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1171e/a1171e.pdf>

Negociación de los márgenes comerciales con el sector privado

A guide to MARKETING COSTS and how to calculate them [en inglés]

Guía de extensión sobre comercialización

Servicio de gestión, comercialización y finanzas agrícolas, División de infraestructura rural y agroindustrias, FAO, Roma, Italia, revisado en 2007

http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/U8770E_10.07.pdf

Agricultura contractual

Contract farming – Partnerships for growth [en inglés]

Guía elaborada por Charles Eaton y Andrew W. Shepherd

Boletín de servicios de la FAO 145, FAO, Roma, 2001.

<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/cfmain.pdf>

Overview of small holder contract farming in developing countries [en inglés]

Phil Simmons

Documento de trabajo ESA N.º 02-04

División de Economía del Desarrollo Agrícola, FAO, 2002.

<http://www.fao.org/docrep/007/ae023e/ae023e00.htm>

La función creciente de la agricultura contractual en el desarrollo de los sistemas agroalimentarios: impulsores, teoría y práctica [título original: “The growing role of contract farming in agri-food systems development: Drivers, Theory and Practice”]
Carlos Arthur B. da Silva
Documento de trabajo 9 del Servicio de gestión, comercialización y finanzas Agrícolas.
FAO, Roma, julio de 2005
<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/AGSF9.pdf>

Esquemas crediticios piloto de fertilizantes y semillas para pequeños agricultores para la próxima campaña agrícola.

FERTICREDIT “Saving for Development” Credit for Small Farmers Groups
División de fomento de tierras y agua, FAO.
<http://www.fao.org/ag/agl/agll/fertcred/Default.htm>

Bonos de insumos para agricultores vulnerables

Preliminary assessment of the fertilizer voucher system [en inglés]
Informe elaborado por el profesor E.C. Nwagbo
Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Nigeria, NSUKKA para el programa especial de la FAO sobre seguridad de los alimentos, septiembre de 2005.

Ferias comerciales de insumos (FCI)

Seed Vouchers and Fairs: A Manual for Seed-based Agricultural Recovery after Disaster in Africa [en inglés]
Servicios católicos de ayuda, en colaboración con el *Overseas Development Institute* e *International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics*, 2002

Distribución directa de semillas.

Guidelines for Planning Local Seed Systems Interventions [en inglés]
Proyecto “Improving the Efficiency in Seed Distribution”
Publicado por *International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT)* y *Instituto Nacional de Investigación Agronómica (INIA)*, 2002

Producción comunitaria de semilla

Successful Community-Based Seed Production Strategies [en inglés]
Editado por Peter S. Sentimela, Emmanuel Monyo, Marianne Banzinger.
International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) 2004

LECTURAS ADICIONALES SOBRE MEDIDAS DE APOYO A LAS SEMILLAS

Towards effective and sustainable seed relief activities [en inglés]

Informe sobre el taller sobre actividades eficaces y sostenibles de socorro en materia de semillas, Roma, 26-28 de mayo de 2003.

Estudio FAO: Producción y protección vegetal N.º 181.

Editado por Sperling, L.; Osborn, T.; Cooper, D.

FAO, Roma, 2004

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5703e/y5703e00.pdf>

Moving towards more effective seed aid [en inglés]

L. Sperling, H.D. Cooper y T. Remington

Publicación sobre estudios de desarrollo

Vol. 44, N.º 4, 573-600, Abril de 2008

Addressing Seed Security in Disaster Response: Linking Relief with Development [en inglés]

L. Sperling, T. Remington, J. M Haugen y S. Nagoda

Centro internacional de agricultura tropical, 2004.

<http://www.ciat.cgiar.org/africa/seeds.htm>

Fertilizantes

Estrategias de fertilizantes [título original: "Fertilizer Strategies"]

FAO e IFA, Roma, revisado en noviembre de 199

<ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/fertstr.pdf>

Fertilizer use in African Agriculture - Lessons learned and good practice guidelines [en inglés]

Michael Morris, Valerie A. Kelly, Ron J. Kopicki y Derek Byerlee

Banco Mundial, Washington, DC, 2007.

Agricultura de conservación

Conservation Agriculture in Zambia: A case study of Southern Province [en inglés]

Frédéric Baudron, Herbert M. Mwanza, Bernard Triomphe, Martin Bwalya

Conservation agriculture in Africa Series

FAO, CIRAD, ACT, 2007

http://www.fao.org/ag/ca/doc/Zambia_casestudy.pdf

Conservation Agriculture in China and the Democratic People's Republic of Korea [en inglés]

Claire Mousques, Theodor Friedrich

Documento de trabajo del Servicio de cultivos y pastos de la FAO

División de Producción y Protección Vegetal, FAO, Roma, 2007.

<http://www.fao.org/ag/ca/doc/WorkPaperKorea.pdf>

Conservation Agriculture - Case Studies in Latin America and Africa [en inglés]

Boletín 78 de suelos de la FAO.

FAO, Roma, 2001

<http://www.fao.org/docrep/003/y1730e/y1730e00.htm>